

ПРОБЛЕМЫ ОСВОЕНИЯ КАПИТАЛЬНЫХ ВЛОЖЕНИЙ
В АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

Практически во всех регионах Украины существуют проблемы, связанные с освоением капитальных вложений. Они вызваны несоблюдением порядка проведения оценки инвестиционных проектов и подготовки плана финансирования капитальных вложений за счет бюджетных средств. Постоянная нехватка финансовых ресурсов приводит к росту объема незавершенного строительства и бюджетной задолженности перед подрядными организациями.

Анализ ситуации в Автономной Республике Крым за 2000-2001 годы свидетельствует о следующем. Основными заказчиками по капитальным вложениям в АР Крым являются:

- Главное управление капитального строительства (далее – ГлавУКС), осуществляющее функции заказчика по строительству и ремонтным работам, выполняющимся по заказу Совета министров с использованием бюджетных средств всех уровней, долевых средств, спонсорской помощи;

- Управления и отделы капитального строительства городов Алушта, Евпатория, Феодосия, Керчь, Красноперекоевск, Судак, Симферополь, которые являются структурными подразделениями исполнительных органов городских советов, подотчетны и подконтрольны городским председателям.

- Управление капитального строительства Республиканского комитета по делам национальностей и депортированных граждан в АР Крым (далее УКС Рескомнаца - орган управления процессом обустройства депортированных крымских татар) и Объединенная дирекция заказчика-застройщика Республиканского комитета по делам национальностей и депортированных граждан в АР Крым (далее ОДЗЗ Рескомнаца, созданная на основании постановления Совета Министров Крыма «О практических мерах по организованному возвращению в Крым депортированных армян, болгар, греков и немцев» от 16.06.1992 г. № 158;

- Другие застройщики – министерства, органы исполнительной власти городов и районов, поселковые советы и прочие.

Бюджетное финансирование капитальных вложений осуществлялось из Государственного бюджета Украины и местных бюджетов (республиканского бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов городов и районов).

Из государственного бюджета поступило в 2000 г. 33844,7 тыс. грн., в 2001 г. – 42682,9 тыс. грн., из местных – соответственно 70763,5 и 102021,9 тыс. грн. Доля средств государственного бюджета в общем объеме финансирования составила в 2000 г. 32,4%; в 2001 г. – 29,5%.

Согласно данным на 01.01.2002 г., в стадии незавершенного строительства по ГлавУКСу и УКСам городов и районов находится 369 объектов на сумму 121242,7 тыс. грн. (без учета индексации, проведенной в июне 2002 г. на сумму 101479,7 тыс. грн.). По УКСу и ОДЗЗ Рескомнац соответственно 55 объектов на 15034,9 тыс. грн. Финансирование ряда объектов осуществлялось одновременно из государственного и местного бюджетов.

Кроме того, по данным финансовых органов, средства местного бюджета по капитальным вложениям направлены министерствам, управлениям, администрациям городов и районов, поселковым советам, другим организациям в 2000 г. на сумму 40074,2 тыс. грн., в 2001 г. – 57295,4 тыс. грн.

Постановлением Совета министров АР Крым от 28.03.2000 г. № 76 утвержден Порядок проведения на конкурсной основе оценки инвестиционных проектов для финансирования за счет средств республиканского бюджета Автономной Республики Крым и государственного бюджета Украины. Порядком установлены временные рамки подачи предложений – не позже трех месяцев до начала разработки Госбюджета Украины на соответствующий год, определен круг субъектов, которые имеют право подавать предложения (республиканские и местные органы исполнительной власти), утверждены критерии отбора проектов, а также персональный состав комиссии по отбору проектов. Однако практика формирования планов капитального строительства на 2000-2001 годы

показала невозможность реализации нового порядка. Основная причина – наличие двойного регламента практически по всем вопросам, которые решаются в процессе подготовки плана. Так, при обосновании необходимого лимита затрат республиканского бюджета на строительство в 2001 году оказалось, что сумма потребности средств республиканского бюджета на капитальное строительство (около 250.0 тыс. грн.) значительно превысила возможности, в связи с чем для определения приоритетных объектов было принято решение о проведении предварительного рассмотрения предложений с участием заявителей.

Министерством экономики было сделано предварительное распределение лимита между городами и районами пропорционально численности населения и на основании ранее представленных предложений сформирован перечень объектов. Министерством финансов АР Крым контрольным показателем затрат на строительство в 2001 году было определено всего 46 млн. грн., что отражено в расходной части бюджета АР Крым по статье «Капитальные вложения».

Таким образом, на стадии подачи предложения со стороны органа исполнительной власти Министерство экономики АР Крым информирует заявителя о необходимости предоставления обоснования социального эффекта, утвержденной проектно-сметной документации и выводов госинвестэкспертизы. Вместо этого заявителями, как правило, подается обращение непосредственно в Верховную Раду или Совет министров Автономной Республики Крым.

Кроме дисбаланса между потребностью в финансовых ресурсах и фактически утвержденными объемами финансирования фактическое финансирование бюджетных капитальных вложений в 2000-2001 г.г. не отвечало плановым показателям. Так, на протяжении 2000 года Верховная Рада принимала ряд постановлений по корректировке бюджета АР Крым, каждый раз добавляя в перечень объектов строительства дополнительные. В результате общий лимит капитальных вложений республиканского бюджета согласно плану капитального строительства по заказу Совета министров Автономной Республики Крым к концу года возрос до 23637.8 тыс. грн. Фактическое финансирование в 2000 году составило 18395.8 тыс. грн. – 77.9 % от планового объема.

Аналогично в 2001 г. на объекты капитального строительства по заказу Совета министров Автономной Республики Крым планировалось 62455.0 тыс. грн., фактически выделено 28613.9 тыс. грн., что составляет всего 45.8%.

Очередность финансирования в пределах поквартальной разбивки определяется Министерством финансов АР Крым самостоятельно, без согласования с Министерством экономики АР Крым и заказчиками строительства, причем часть финансирования в IV квартале 2001 г. составила более сорока процентов годового финансирования. Это свидетельствует об отсутствии порядка формирования и использования бюджетных средств.

Недофинансирование является основной причиной роста объема незавершенного строительства и бюджетной задолженности перед подрядными организациями, содействует невыполнению обязательств, принятых по договорам подряда, мешает завершить запланированное строительство и ввести плановые объекты в эксплуатацию. Например, в 2001 г. для окончания реконструкции биологических очистных сооружений в г. Красноперекопск из республиканского бюджета АР Крым планировалось выделить 362 тыс. грн. Фактически поступило всего 18 тыс. грн. (что составляет 5.1% от запланированной суммы), в результате чего объект в эксплуатацию не введен.

Управлению капитального строительства Керченского горисполкома из городского бюджета на 2000-2001 г.г. было запланировано выделить 6436.4 тыс. грн., освоено 5085.9 тыс. грн., а фактически выделено всего 2776.0 тыс. грн., в результате чего долг перед подрядчиками составил 2309.9 тыс. грн.

Кроме того, наблюдается ситуация, когда по объектам, переходящим с одного года на следующий, у заказчика имеется задолженность перед подрядными организациями, которая не учитывается при формировании распределения капитальных вложений на следующий год.

Неполное финансирование, несоблюдение его графика ведет к неэффективному использованию бюджетных средств. Прямым следствием недостаточности бюджетного финансирования в предыдущие годы также является нарушение нормативных сроков строительства и рост количества объектов незавершенного строительства, начатых по решениям Кабинета Министров Украины, Совета министров и Верховной Рады Автономной Республики

Крым. Из-за дефицита бюджетных средств не завершено строительство капиталоемких объектов природоохранного и коммунального назначения (канализационные очистные сооружения в г. г. Симферополь, Саки, Бахчисарай, Старый Крым, Керчь, тоннельный водовод в г. Ялта, водовод "Вилино-Загорское", объекты водоснабжения населенных пунктов Восточной Алушты, строительство объектов третьей очереди Северо-Крымского канала). Строительство практически всех указанных объектов остановлено в 1995-1997 годах.

Советом министров Автономной Республики Крым в 1999 году утверждена Региональная программа сокращения количества объектов незавершенного строительства в Автономной Республике Крым на 2000-2002 годы. Основная цель региональной программы - сокращение числа объектов незавершенного строительства независимо от формы собственности и отраслевой принадлежности, начатых за счет всех источников финансирования, за счет завершения их строительства, консервации, приватизации и демонтажа.

Количество незавершенного строительства запланировано сокращать за счет завершения строительства объектов со строительной готовностью 50 процентов и более, приватизации инвестиционно привлекательных объектов, демонтажа объектов, строительство которых утратило актуальность. Задача программы состоит в сокращении количества объектов незавершенного строительства до конца 2002 года на 50%, приватизации 62 и демонтаже 16 объектов. Однако фактически количество объектов незавершенного строительства сократилось на 304, что составляет 52% от плана. Задача по приватизации выполнена на 50%, по демонтажу объектов – на 46%.

В республике в незавершенном состоянии находится 856 объектов. Из 126 объектов незавершенного строительства производственного назначения 49 относится к коммунальной собственности, 42 – к государственной и 35 – к коллективной. Законсервировано или остановлено строительство 124 объектов, в их числе: 62 объекта со строительной готовностью до 30 %; 51 объект – от 31 до 80 %; 11 объектов – более 80 %. Из 730 объектов непромышленного назначения 510 относится к коммунальной собственности, 56 – к государственной, 159 – к коллективной и частной, 5 – к иностранной собственности.

С целью улучшения состояния дел по освоению капитальных вложений, уменьшения числа объектов незавершенного строительства необходимо рассмотреть следующие вопросы:

1. Ограничить круг органов власти, которые имеют право вносить предложения по строительству. По вопросам строительства объектов регионального значения за счёт бюджетных средств предложения должны подавать исполнительные комитеты городов и районные государственные администрации, а по вопросам отраслевого значения – республиканские министерства и комитеты. Верховная Рада, народные депутаты, в случае необходимости, могут давать поручения соответствующему отраслевому министерству, комитету или региональному органу исполнительной власти.

2. Ограничить сроки подачи предложений по плану строительства (до 1 января). Позже могут вноситься только предложения, связанные с чрезвычайными ситуациями (угрожающими жизни и здоровью людей), которые не могли быть запланированы раньше и должны осуществляться за счет средств резервного фонда Совета министров АР Крым.

3. Во избежание дублирования предложений и выделения средств из разных источников капитальных вложений предусмотреть обязательное согласование в Министерстве экономики АР Крым: планов строительства по заказу Республиканского комитета по делам национальностей и депортированных граждан (за счет средств республиканского бюджета и Госбюджета Украины); планов строительства за счет городских и районных бюджетов; планов строительства и ремонтов за счет средств дорожного фонда Автономной Республики Крым, по лимитам Министерств образования, здравоохранения и культуры; предложений по строительству республиканских министерств и комитетов за счет средств Госбюджета Украины (по лимитам министерств агропромышленной политики, топлива и энергетики, промышленной политики, экологии и природных ресурсов, Госводхоза, Госстрооя, Укравтодора и др.).

4. Установить запрет на необоснованное корректирование плана. Корректирование целесообразно производить дважды: в июле-августе – по результатам выполнения республиканского бюджета в первом полугодии; в ноябре-декабре – по результатам работы подрядных организаций с целью обеспечения максимального введения объектов в эксплуатацию.

Внеочередное корректирование допустимо только в случае изменения лимита капитальных вложений на строительство.

5. При приватизации объектов незавершенного строительства полученные средства направлять целевым назначением на капитальные вложения.

6. Не решена проблема оформления долевого участия Совета министров АР Крым в строительстве объектов, которые входят в титул строительства магистрального газопровода Джанкой-Феодосия-Керчь, при передаче эксплуатирующим организациям сетей газоснабжения, строительство которых осуществлялось за счет средств бюджетов АРК, городов и районов, а также собственных средств предприятий разной формы собственности. Предлагается на общегосударственном уровне установить порядок согласования возможности участия в строительстве объектов общегосударственной собственности за счет средств местных бюджетов, а также порядок оформления части коммунальной собственности в составе таких объектов.

7. С целью эффективного использования средств по объектам незавершенного строительства жилья для репатриантов необходимо принять решение о приватизации этих объектов, а также предусмотреть в составе ежегодно выделяемых бюджетных средств квоту на льготное кредитование для завершения указанного строительства. Такой подход позволит обеспечить сохранность и сокращение количества объектов незавершенного строительства, реализовать право репатриантов на приватизацию жилья, а также стимулирует их действия по оформлению гражданства.

8. Необходимо предусмотреть увеличение до 30% квоты на выкуп и реконструкцию жилья вторичного рынка. Это позволит избежать дополнительных затрат на строительство дополнительных инженерных сооружений, сэкономить бюджетные средства за счет разницы в цене нового и вторичного жилья, а также обеспечить реальную ассимиляцию репатриантов.

9. На территории АР Крым имеются капиталоемкие объекты жизнеобеспечения, строившиеся за счет средств государственного бюджета Украины, а в данное время это строительство не финансируется и объекты находятся в незавершенном состоянии. В связи с изменением бюджетного законодательства необходимо урегулировать вопрос использования средств бюджета АР Крым на строительство этих объектов и других объектов общегосударственной собственности (высоковольтные линии электропередач, энергогенерирующие объекты, магистральные объекты газоснабжения).

10. Принимая во внимание ограниченность бюджетных ресурсов и необходимость четкой координации использования средств, выделенных на строительство объектов в автономии за счет бюджетов разных уровней и по лимитам разных министерств и ведомств, целесообразно обеспечить их направление на строительство только через систему управлений и отделов капитального строительства, подведомственных ГлавУКСу при Совете министров АР Крым. Это позволит постоянно контролировать и координировать использование бюджетных средств, исключить дублирование или несогласование при строительстве смежных объектов.

11. Нужно решить проблему бюджетной задолженности перед подрядными организациями, которая превышает 7 млн. грн. Задолженность сложилась на протяжении последних 7-8 лет, не индексируется и в настоящее время востребуется предприятиями в судебном порядке. В свою очередь задолженность подрядчиков перед бюджетами всех уровней значительно превышает указанную сумму, что позволяет произвести взаимозачет, в том числе с помощью выделения соответствующей субвенции.

12. Необходимо обратить внимание на то, что на протяжении последних 7-8 лет бюджетные средства направлялись на восстановление объектов водоснабжения и канализации. Фактически выполнялись капитальные работы, которые должны оплачиваться за счет фондов развития предприятий (амортизационных отчислений и прибыли). Из-за низкой платежеспособности потребителей оплата за оказанные услуги направлялась на текущие расходы. Начисленные амортизационные отчисления и прибыль предприятий в настоящее время числятся в задолженности потребителей. В результате сложилась ситуация, когда ремонтные работы выполнены за счет бюджетных средств, но предприятия продолжают претендовать на их оплату за счет части средств потребителей. С целью сокращения суммы взаимной задолженности бюджетов, коммунальных предприятий и потребителей целесообразно выполнить соответствующий взаимозачет.

13. Аналогичный механизм может быть предложен в отношении сокращения взаимной задолженности государственного бюджета Украины и безнадежной задолженности поселков компактного расселения репатриантов за несанкционированно потребленную электроэнергию в сумме 83 млн. грн. Выделение соответствующей субвенции позволит погасить эти долги, а также задолженность ОАО "Крымэнерго" перед Энергорынком. Энергорынка – перед генерирующими предприятиями, генерирующих предприятий – перед поставщиками топлива и последних – перед бюджетом.

14. Для предотвращения распыления бюджетных средств между объектами незавершенного строительства необходимо: финансирование затрат на капитальное строительство осуществлять в полном объеме и в сроки, определенные планом. Ответственность за выполнение плана и плановое введение объектов в эксплуатацию должно нести Министерство экономики. В случае продолжения финансирования капитальных вложений по остаточному принципу, не соответствующему утвержденному квартальному графику, необходимо ввести ответственность финансовых органов за неэффективное использование средств.

15. При подготовке предложений по строительству объектов на предстоящие периоды исходить из следующего: в первую очередь необходимо завершить строительство ранее начатых объектов с высокой степенью строительной готовности при наличии обоснования его особой значимости: введение финансируемых из бюджета объектов должно быть осуществлено в течение бюджетного года: начало нового строительства за счет бюджетных средств допускается только при наличии обоснования его особой значимости для охраны жизни и здоровья людей и утвержденной проектно-сметной документации; строительство внутрипоселковых и внутригородских газопроводов низкого давления должно осуществляться за счет предприятий, местных бюджетов и населения, а строительство и реконструкция межпоселковых и междугородных линейных сооружений – за счет средств республиканского бюджета.

16. С целью сокращения количества объектов незавершенного строительства необходимо поручить республиканским министерствам и комитетам, райгосадминистрациям, горисполкомам проанализировать состояние объектов незавершенного строительства на подведомственной территории (для республиканских органов исполнительной власти – в сфере управления).

17. Вместе с застройщиками (заказчиками) рассмотреть перспективу завершения строительства каждого объекта.

18. Принять меры по изъятию в коммунальную (или республиканскую) собственность объектов, застройщики (заказчики) которых в настоящее время не определены или отсутствуют, в том числе в судебном порядке, из-за нарушения сроков строительства и, вследствие этого, нанесения потерь местному бюджету из-за неуплаты налогов и обязательных платежей, в том числе за землю.

19. Оформить протоколами обязательства застройщиков: по завершению строительства в согласованный срок; по ликвидации объектов, которые не могут быть завершены строительством, утратили свое значение или находятся в угрожающем техническом состоянии; по продаже объектов, не обеспеченных финансированием для консервации или завершения строительства в нормативный срок.

20. Фактически в автономии отсутствует система мониторинга незавершенного строительства. Много объектов строились за счет внебюджетных средств негосударственными предприятиями. В большинстве случаев нарушены нормативные сроки, объекты не консервируются, приходят в технически негодное состояние. Необходимо на общегосударственном уровне принять решение о системе мониторинга за состоянием незавершенного строительства. Согласно функциональным обязанностям целесообразно возложить эту работу на органы Госархстройконтроля. При этом информация должна обновляться ежеквартально, а не раз в 2 года, как в настоящее время это делается органами статистики, и предоставляться в Совет министров АР Крым и областные администрации. Это позволит на уровне регионов принимать меры по сокращению количества объектов незавершенного строительства независимо от их формы собственности и ведомственной принадлежности.