

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 23 (440) «О результатах проверки эффективности и целевого использования государственных капитальных вложений за 2003-2004 годы, выделенных на реализацию подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление руководителю Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Подготовить письмо к очередной встрече Председателя Счетной палаты с Президентом Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о проверке эффективности и целевого использования государственных капитальных вложений за 2003-2004 годы, выделенных на реализацию подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище»

Основание для проверки: пункт 4.9.21 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

Цель проверки

Установить объемы финансирования, целевое использование и эффективность государственных капитальных вложений за 2003-2004 годы, выделенных на реализацию подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда».

Предмет проверки

Документы, подтверждающие объемы финансирования и использования госкапвложений, выделенных из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на финансирование подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», документы о привлечении внебюджетных средств, отчетные данные администраций муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

Объекты проверки

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; администрации Чувашской Республики, Кемеровской области и их муниципальных образований; организации, выполняющие функции заказчиков по строительству (приобретению) объектов.

Проверки в Чувашской Республике и Кемеровской области проведены с привлечением специалистов Контрольно-счетной палаты Государственного Совета Чувашской Республики и Контрольно-счетной палаты Кемеровской области.

По итогам проверок составлены 3 акта (приложение № 1, приложения в Бюллетене не публикуются). Руководители проверяемых организаций ознакомлены с актами под роспись. Письменных замечаний и возражений не поступило.

При проведении проверки были использованы документы, перечень которых приведен в приложении № 2.

В ходе проверки были представлены все необходимые документы и материалы.

Результаты проверки

1. В целях ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда в Российской Федерации, а также реализации прав граждан на жилище Правительство Российской Федерации постановлением от 22 января 2002 года № 33 утвердило подпрограмму «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящую в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы.

На момент разработки подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» (далее - Подпрограмма) - январь 2000 года - свыше 2 млн. человек (более 6 % семей, состоящих в очереди на улучшение жилищных условий) проживали в ветхих и аварийных домах, не приспособленных для постоянного проживания.

По состоянию на 1 января 2000 года суммарная площадь ветхого и аварийного жилья в Российской Федерации составляла 49,78 млн. кв. м (1,8 % в общем объеме жилищного фонда России), в том числе аварийный жилищный фонд - 8,24 млн. кв. м (16,5 %), ветхий жилищный фонд - 41,54 млн. кв. метров (83,5 процента).

В паспорте Подпрограммы отмечено, что наибольшую долю ветхого и аварийного фонда составляет малоэтажное (до 3 этажей) жилье, занимаемое на условиях найма и являющееся муниципальной или государственной собственностью. Значительную часть ветхого и аварийного жилья занимает ветхий и аварийный жилищный фонд шахтерских городов и поселков (например, в Кемеровской области - около 80 процентов).

Расходы на реализацию Подпрограммы должны были составить 32 млрд. рублей. Первоначально предполагается финансирование Подпрограммы для завершения строительства объектов жилищного фонда высокой степени готовности.

За весь период реализации Подпрограммы из федерального бюджета предполагалось направить 0,845 млрд. рублей (2,6 %), в том числе: в 2003 году - 0,06 млрд. рублей, в 2004 году - 0,07 млрд. рублей. Средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные) должны были составить 18,355 млрд. рублей (57,4 %), в том числе: в 2003 году - 1,54 млрд. рублей, в 2004 году - 2,53 млрд. рублей, внебюджетные средства - 12,8 млрд. рублей (40,0 %), в том числе 1,194 млрд. рублей и 1,8 млрд. рублей, соответственно.

Подпрограммой предусмотрено, что объемы ассигнований из федерального бюджета подлежат ежегодному уточнению, исходя из возможностей федерального бюджета на соответствующий год.

Государственным заказчиком Подпрограммы определен Госстрой России (впоследствии - Росстрой), который должен осуществлять общее руководство и координацию реализации Подпрограммы, организовывать формирование нормативной базы, управлять выделяемыми из федерального бюджета средствами, осуществлять мониторинг работ в рамках Подпрограммы.

Основными целями Подпрограммы являются:

- обеспечение жильем граждан, проживающих в домах, признанных непригодными для постоянного проживания;

- ликвидация до 2010 года включительно существующего в настоящее время аварийного жилищного фонда, признанного таковым в 2000 году.

Реализация Подпрограммы рассчитана на 2002-2010 годы, ее выполнение распределено на два этапа: I-й - 2002-2004 годы; II-й - 2005-2010 годы.

В результате реализации Подпрограммы, к концу 2010 года, все граждане, проживающие на 1 января 2000 года в аварийном жилищном фонде (около 421 тыс. граждан), должны быть переселены. Должно быть ликвидировано 8238,5 тыс. кв. м аварийного жилищного фонда, в том числе: в 2002 году - 560 тыс. кв. м, в 2003 году - 716 тыс. кв. м, в 2004 году - 1130 тыс. кв. метров.

Вместе с тем необходимо отметить, что ветшание существующего жилищного фонда идет более быстрыми темпами, чем строительство нового. Если в 1990 году ветхий и аварийный жилищный фонд составлял 32,2 млн. кв. м из общей площади 2425 млн. кв. м (1,3 %), то к концу 2003 года он насчитывал 91,3 млн. кв. м (3,2 %), увеличившись в 2,8 раза, в то время как жилищный фонд увеличился всего в 1,2 раза.

Динамика удельного веса и темпов роста ветхого и аварийного жилищного фонда приведена в таблице:

	(на конец года, в %)							
	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда	1,5	1,6	1,7	1,8	2,4	3,1	3,1	3,2
Темп роста ветхого и аварийного жилищного фонда к 1995 г.	106,89	112,2	120,95	131,56	174,0	232,89	233,95	242,18

2. На момент утверждения Подпрограммы законодательное определение понятий «ветхого» и «аварийного» жилья на федеральном уровне отсутствовало. Социальные обязательства государства по отношению к населению, проживающему в ветхом и аварийном жилищном фонде, определены не были.

В связи с этим для определения площади ветхого и аварийного жилищного фонда принимались показатели, установленные инструкцией по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения «Сведения о жилищном фонде» (форма № 1-жилфонд), утвержденной постановлением Госкомстата России от 22 сентября 1999 года № 86, которой определено, что к ветхим домам относятся каменные дома с износом свыше 70 % и прочие - с износом свыше 65 %. Отнесение домов к категории «аварийные» производилось компетентными комиссиями в порядке, установленном приказом Минжилкомхоза РСФСР от 5 января 1989 года № 8 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда».

В дальнейшем постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 года № 552 «Об утверждении Положения о порядке признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания» (далее - Положение) установлен порядок признания жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания независимо от того, в жилищном фонде какой формы собственности они находятся, за исключением индивидуальных жилых домов, находящихся в частной собственности лиц, постоянно проживающих в этих жилых домах.

Непригодными для проживания признаются жилые дома (жилые помещения), находящиеся в ветхом состоянии, в аварийном состоянии, а также в которых выявлено вредное воздействие факторов среды обитания.

В соответствии с Положением решение о признании жилых домов (жилых помещений) непригодными для проживания принимается межведомственной комиссией, создаваемой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые с учетом региональных особенностей расположения муниципальных образований (территориальной разобщенности, плотности населения, состояния жилищного фонда, других факторов) и по согласованию с органами местного самоуправления могут создавать комиссии, действующие на территории одного или нескольких муниципальных образований.

Во исполнение указанного постановления Правительства Российской Федерации Госстроем России принято постановление от 20 февраля 2004 года № 10 «Об утверждении критериев и технических условий отнесения жилых домов (жилых помещений) к категории ветхих или аварийных» (Минюстом России письмом от 23 апреля 2004 года № 07/4174-ЮД отказано в государственной регистрации данного постановления).

В соответствии с критериями отнесения жилых домов к категории непригодных для проживания к ветхим жилым домам относятся:

- полносборные, кирпичные и каменные дома с физическим износом свыше 70 %;
- деревянные дома и дома со стенами из местных материалов, а также мансарды с физическим износом свыше 65 процентов.

Аварийное состояние жилого дома наступает в результате:

- деформации, повреждения, снижения прочности и несущей способности одного или группы несущих конструктивных элементов;
- деформации основания здания;
- получения повреждений во время землетрясений, просадок, неравномерных осадков, стихийных бедствий и т. п., если эти повреждения не могут быть устранены с одновременным конструктивным обеспечением требований строительных норм и правил;
- аварии, пожара, а также в случае, если проведение восстановительных работ технически невозможно или нецелесообразно с экономической точки зрения.

3. Подпрограмма «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» предусматривает решение проблемы с учетом использования средств федерального бюджета в качестве источника софинансирования в реализации региональных (муниципальных) программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

Государственный заказчик не в полной мере осуществлял общую координацию и мониторинг работ в рамках Подпрограммы по разработке и утверждению указанных программ. По состоянию на 1 января 2004 года региональные программы разработаны и утверждены в 67 субъектах Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2005 года - в 79 субъектах.

В десяти субъектах Российской Федерации - в Чеченской Республике, Воронежской, Вологодской, Ленинградской, Пермской и Ульяновской областях, Корякском, Эвенкийском, Ненецком и Коми-Пермяцком автономных округах - региональные программы отсутствуют.

В большинстве регионов региональные программы разработаны на весь срок осуществления Подпрограммы (2002-2010 годы), в некоторых регионах - до 2005 года (Республика Северная Осетия - Алания, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ), в Кировской области - до 2007 года. В Республике Татарстан региональная программа пересматривается и утверждается ежегодно.

В Чувашской Республике еще до принятия федеральной Подпрограммы постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 30 декабря 2000 года № 271 «О республиканской целевой программе «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда Чувашской Республики в 2001-2003 годах и на период до 2005 года» была утверждена региональная программа.

По паспорту программы в Чувашской Республике к ветхому и аварийному жилищному фонду муниципальной и государственной собственности отнесены 975 домов общей площадью 163,7 тыс. кв. м, или 1,95 % общей площади жилья.

Общий объем финансирования программы за счет всех источников составляет 1227,0 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 240,0 млн. рублей (19,6 %), из бюдже-

та Чувашской Республики - 197,0 млн. рублей (16,0 %), из местных бюджетов - 200,0 млн. рублей (16,3 %), внебюджетных источников - 590,0 млн. рублей (48,1 процента).

Реализация данной программы позволит улучшить в 2001-2005 годах жилищные условия 12113 гражданам Чувашской Республики, проживающим в ветхих и аварийных жилых домах (4943 квартиры). Планируется снести 163,7 тыс. кв. м общей площади ветхого и аварийного жилищного фонда.

Вместе с тем по состоянию на 1 января 2005 года из 26 муниципальных образований только в 19 были приняты соответствующие программы по ликвидации ветхого и аварийного жилья, на момент проверки - в 22 муниципальных образованиях, при этом в одном муниципальном образовании (г. Новочебоксарск) программа не разрабатывалась в связи с отсутствием ветхого и аварийного жилья. Муниципальные программы по Батыревскому, Красноармейскому и Шумерлинскому районам отсутствуют.

Такое положение свидетельствует о том, что в Республике не отлажена система контроля государственного заказчика за выполнением утвержденной региональной программы. Кроме того, в ходе проверки различными республиканскими органами исполнительной власти (Минфином Республики, Минстроем Республики и др.) предоставлялась неуточненная информация по источникам финансирования программы, вводу жилья в эксплуатацию и др.

Сводные показатели суммарного объема ветхого и аварийного жилья муниципальных программ не соответствуют показателям республиканской программы ввиду того, что муниципальные программы были приняты после утверждения региональной программы.

В Кемеровской области региональная целевая программа «Переселение граждан Кемеровской области из ветхого и аварийного жилищного фонда на 2002-2010 годы» была утверждена постановлением администрации области от 17 февраля 2003 года № 21.

По паспорту программы предусмотрены следующие объемы и источники финансирования: общий объем финансирования - 23 млрд. рублей, из них:

60 % - бюджетные средства (13,9 млрд. рублей), в том числе: 30 % - средства федерального бюджета (7,0 млрд. рублей); 30 % - средства бюджета субъекта федерации (областного и муниципального бюджетов) (6,9 млрд. рублей);

40 % - внебюджетные средства (9,1 млрд. рублей), в том числе: 12 % - средства предприятий и организаций (2,6 млрд. рублей); 25 % - кредитные средства (5,8 млрд. рублей); 3 % - средства населения (0,7 млрд. рублей).

В результате реализации программы к концу 2010 года все граждане, проживающие на 1 января 2001 года в аварийном жилищном фонде, должны быть переселены. Будет ликвидировано 3455,3 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилья и построено новое жилье, в том числе в 2002 году - 97,1 тыс. кв. м; в 2003 году - 130 тыс. кв. м; в 2004 году - 156 тыс. кв. м; в 2005-2010 годах - 3072,2 тыс. кв. метров.

По состоянию на 1 января 2005 года из 34 муниципальных образований только 8 имеют утвержденные распоряжениями и постановлениями администраций программы по ликвидации ветхого и аварийного жилья. Реестры ветхого и аварийного жилья, утвержденные главами или заместителями глав городов и районов, имеют 13 муниципальных образований. В остальных 13 муниципальных образованиях утвержденные документы отсутствуют.

Скорректированная и уточненная целевая региональная программа «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилья на 2005-2010 годы» была принята Советом народных депутатов Кемеровской области 6 января 2005 года и утверждена Законом Кемеровской области от 14 февраля 2005 года № 20-ОЗ.

Реализация программы позволит ликвидировать за счет всех источников финансирования 1044 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилья, в том числе 460 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилья, находящегося в муниципальной собственности.

Общая сумма средств из областного бюджета, необходимых для реализации программы, составляет 1,4 млрд. рублей, в том числе на 2005 год - 100 млн. рублей, 2006-2010 годы - ежегодно по 260 млн. рублей.

За счет средств областного бюджета в 2005-2010 годах планируется ввести не менее 115 тыс. кв. м жилья, в том числе в 2005 году - 8 тыс. кв. м; в 2006-2010 годах - ежегодно по 20-22 тыс. кв. метров.

Всего за 2005-2010 годы за счет средств областного бюджета будет переселено из ветхого жилья не менее 2100 семей, в том числе в 2005 году - 150 семей.

4. Реализация подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы, по объектам, финансирование строительства которых осуществляется за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, обеспечивается в порядке межбюджетных отношений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в форме субвенций.

В соответствии с Планом организационно-технических мероприятий по реализации и нормативно-правовому обеспечению Подпрограммы Госстроем России издан приказ от 25 декабря 2002 года № 309 «О реализации в 2003 году подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» в составе федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» (приказом Госстроя России от 3 марта 2004 года № 83 его действие продлено на 2004 год).

Данным приказом утвержден порядок и принципы предоставления регионам денежных средств, выделяемых из федерального бюджета для переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда (далее - Порядок). Это обусловлено необходимостью создать объективные предпосылки финансовой поддержки регионов, на территории которых доля населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, превышает среднероссийский показатель - 3,2 процента.

Объемы выделяемых средств федерального бюджета по регионам, а также потребность в средствах, необходимых для переселения граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда, должны определяться с использованием приведенных в приложении к приказу формул. При этом учитывается социальная норма площади жилья на 1 человека - 18 кв. м, установленная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 1997 года № 621 «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг».

Приказом определено, что критериями для распределения средств федерального бюджета являются:

- наличие разработанной и утвержденной региональной программы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, в том числе по муниципальным образованиям;
- наличие унифицированной региональной и местной нормативно-методической базы для решения проблемы переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда;
- возможность привлечения внебюджетных средств для ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда;
- отношение объемов бюджетных и внебюджетных средств к их общему объему, необходимому для финансирования региональной программы;
- количество площади жилья в регионе, непригодной для проживания;

- участие региона в других федеральных программах, предусматривающих переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда.

В 2002 году Госстроем России по данным Госкомстата России по состоянию на 1 января 2002 года был разработан рейтинг субъектов Российской Федерации, отражающий удельный вес граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде, в сравнении с количеством проживающих в государственном и муниципальном жилищном фонде. В соответствии с указанным рейтингом в восьми регионах Российской Федерации данный показатель составляет более 10 % (Камчатская область - 18,1 %, Ханты-Мансийский автономный округ - 16,2 %, Астраханская область - 14,5 %, Республика Тыва - 13,8 %, Республика Бурятия - 12,4 %, Коми-Пермяцкий автономный округ - 11,4 %, Агинский Бурятский автономный округ и Кемеровская область - по 10,2 %), наиболее благополучные регионы, имеющие показатель в пределах 1 % - города Москва и Санкт-Петербург, а также Самарская, Волгоградская, Ульяновская и Курская области.

В 59 регионах России доля населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, превышает среднероссийский показатель (3,2 процента).

Важнейшим критерием распределения средств федерального бюджета в соответствии с Подпрограммой должно являться привлечение средств из консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетных ресурсов.

На первом этапе реализации Подпрограммы установленное приказом Госстроя России № 309 соотношение софинансирования составляет: 30 % - средства федерального бюджета; 70 % - консолидированные средства субъекта Российской Федерации, включая внебюджетные ресурсы.

Несмотря на наличие в договорах с госзаказчиком условий софинансирования, в 2003 году только за счет средств федерального бюджета, без привлечения средств из других источников, Подпрограмма финансировалась в Костромской и Смоленской областях, Республике Калмыкия и Краснодарском крае. В 2004 году аналогичная ситуация сложилась в республиках Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия - Алания и Тыва, Тюменской, Амурской, Ивановской и Архангельской областях.

Необходимо отметить отсутствие системного и принципиального подхода со стороны государственного заказчика при определении регионов, включаемых в реализацию Подпрограммы с использованием средств федерального бюджета.

Ранее установленные приказом Госстроя России от 25 декабря 2002 года № 309 основные критерии для регионов, участвующих в реализации Подпрограммы (в которых доля населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, превышает среднероссийский показатель (3,2 %), и показатели софинансирования Подпрограммы), не выполняются.

Так, государственным заказчиком заключены договоры о предоставлении средств федерального бюджета Воронежской, Вологодской и Ленинградской областям, не имеющим утвержденных региональных программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда (с другими регионами, не имеющими программ, договоры не заключались).

В 2003 году средства федерального бюджета были направлены в регионы, в которых доля населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, значительно ниже среднероссийского показателя: г. Санкт-Петербург - 18514 тыс. рублей (0,8 %), Самарская область - 26770 тыс. рублей (0,9 %), Волгоградская область - 9050 тыс. рублей (1,0 %) и другие. Аналогичная картина наблюдается и в 2004 году, профинансированы из федерального бюджета Самарская область - 27000 тыс. рублей (1,0 %), Карачаево-Черкесская Республика - 6000 тыс. рублей (1,1 %), Республика Дагестан - 30000 тыс. рублей (1,1 %), Липецкая область - 5000 тыс. рублей (1,2 %) и др.

Анализ соблюдения регионами условий софинансирования показал, что в 2003 году лишь 12 из 59 регионов (20,3 %) смогли выполнить оговоренные в договорах условия и при этом привлечь внебюджетные ресурсы. 36 регионов (61 % от участвующих в Подпрограмме) условия софинансирования не выполнили, нарушив тем самым условия договоров.

В 2004 году условия софинансирования большинством регионов соблюдались. На 1 рубль федеральных средств было привлечено 4,4 рубля, что в 1,7 раза превосходит аналогичный показатель 2003 года (2,52 рубля). В целом регионы привлекли для реализации Подпрограммы на 36,6 % средств больше, чем в 2003 году (4650494 тыс. рублей и 3403184 тыс. рублей, соответственно).

5. Анализ выполнения первого этапа Подпрограммы (2002-2004 годы) показал, что, несмотря на значительное превышение предусмотренных объемов финансирования, ее реализация по основным показателям была сорвана.

С учетом индекса-дефлятора на соответствующий год на финансирование первого этапа Подпрограммы выделено средств из всех предусмотренных источников в общей сумме 11,529 млрд. рублей вместо 9,409 млрд. рублей, или на 22,5 % больше.

Фактическое финансирование из средств федерального бюджета в указанный период составило 2,791 млрд. рублей вместо 0,195 млрд. рублей по паспорту Подпрограммы, т. е. в 14,3 раза больше, (в 2002 году - 0,098 млрд. рублей, что в 1,5 раза больше запланированного, в 2003 году - 1,348 млрд. рублей, или более чем в 22 раза, в 2004 году - 1,345 млрд. рублей, или более чем в 19 раз), из других источников: средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные) - 6,067 млрд. рублей вместо 5,42 млрд. рублей, или 111,9 %; внебюджетные средства - 2,671 млрд. рублей вместо 3,794 млрд. рублей, или 70,4 процента.

	(в %)	
	Предусмотрено Подпрограммой	Фактическое финансирование
Средства федерального бюджета	2,6	24,2
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные)	57,4	52,6
Внебюджетные источники	40,0	23,2

За первый этап Подпрограммы вместо 140,3 тыс. человек переселено всего 47,3 тыс. человек, или 33,7 % от запланированного.

Ликвидировано за указанный период ветхого и аварийного жилищного фонда 630,4 тыс. кв. м при плане 2406,0 тыс. кв. м, выполнение составило 26,2 процента.

У государственного заказчика - Росстроя - отсутствует информация о результатах (переселение граждан, приобретение (ввод) жилья, ликвидация ветхого и аварийного жилья) использования бюджетных и внебюджетных средств за период выполнения первого этапа Подпрограммы в следующих регионах: Республика Адыгея, Ивановская, Липецкая, Архангельская и Магаданская области, г. Санкт-Петербург.

За период реализации Подпрограммы полностью ликвидировано аварийное жилье только в двух субъектах Российской Федерации: Тульская область - 13800 кв. м и Чукотский автономный округ - 22300 кв. метров.

В Чувашской Республике на начало 2003 года, согласно данным Госкомстата Республики, общая площадь жилищного фонда составляла 25428,6 тыс. кв. м, в том числе в частной собственности - 18051,5 тыс. кв. м (71,0 %), в государственной и муниципальной - 7222,8 тыс. кв. м (28,4 %), общественной и смешаной - 154,3 тыс. кв. м (0,6 %). Из общего объема жилья площадь ветхого и аварийного составляла 437,6 тыс. кв. м (1,7 процента).

На начало 2004 года площадь жилья составила 25790,0 тыс. кв. м, в том числе в собственности: частной - 19011,2 тыс. кв. м (73,7 %), государственной и муниципальной - 6673,9 тыс. кв. м (25,9 %), общественной и смешаной - 104,9 тыс. кв. м (0,4 %) . Ветхое и аварийное жилье составляло 433,0 тыс. кв. м (1,7 процента).

По состоянию на 1 января 2005 года республиканская программа по финансированию из всех источников выполнена в объеме 153,4 млн. рублей, что составляет 12,5 % от соответствующего показателя программы (1227,0 млн. рублей), в том числе: из федерального бюджета - 35,03 млн. рублей, или на 14,6 % от предусмотренного (240,0 млн. рублей); из республиканского бюджета - 12,6 млн. рублей, или на 6,4 % (197,0 млн. рублей); из местных бюджетов - 46,2 млн. рублей, или на 23,1 % (200,0 млн. рублей), из внебюджетных источников - 59,6 млн. рублей, или на 10,1 % (590,0 млн. рублей).

В общем объеме финансирования за 2003-2004 годы доля федеральных средств составила 22,9 %, средств республиканского бюджета - 8,2 %, муниципальные средства - 30,1 %, внебюджетные источники - 38,8 процента.

Жилищные условия улучшили 948 граждан, что составляет 10,9 % от показателя, предусмотренного республиканской программой, и 7,9 % от численности граждан, учтенных в муниципальных программах. При этом количество семей, улучшивших жилищные условия, составило 8,9 % от предусмотренного по республиканской программе и 6,4 % от количества семей, учтенных в муниципальных программах.

Произведен снос ветхого и аварийного жилья в объеме 10,08 тыс. кв. м, что составляет 8,5 % от предусмотренного по республиканской программе и 6,3 % от объемов, учтенных в муниципальных программах.

В Кемеровской области по состоянию на 1 января 2003 года, по данным Кемеровостата, общая площадь жилищного фонда составляла 56118,2 тыс. кв. метров. В государственной и муниципальной собственности находилось 15466,7 тыс. кв. м, или 27,6 % от общей площади жилищного фонда. Ветхий и аварийный жилищный фонд области насчитывал 3343,5 тыс. кв. м, что составляет 6 % от общей площади жилищного фонда, число семей, проживающих в подлежащем ликвидации жилье, составило 34457 семей.

По состоянию на 1 января 2004 года общая площадь жилищного фонда составляла 56495,1 тыс. кв. метров. В государственной и муниципальной собственности находилось 14658 тыс. кв. м, что составляет 26,0 % от общей площади жилищного фонда. Ветхий и аварийный жилищный фонд увеличился на 40,0 тыс. кв. м и составил 3383,5 тыс. кв. м (рост на 1,2 %), число семей, проживающих в подлежащем ликвидации жилье, составило 38894 семьи (рост на 12,8 процента).

Администрация Кемеровской области в 2004 году в целях создания условий для увеличения эффективности производственной деятельности предприятий, сохранения стабильности и социально-экономического развития области заключила соглашения с угольными объединениями и другими промышленными компаниями. Одной из приоритетных целей указанных соглашений является выделение денежных средств на выполнение социальных программ на территории Кемеровской области, в том числе на софинансирование региональной программы по переселению граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилье. На указанные цели ОАО «Северсталь-ресурс», ОАО «Стальная группа «Мечел», ООО «Управляющая компания «Прокопьевск-уголь» было направлено 41300,0 тыс. рублей.

В ходе проверки в Кемеровской области отмечалось, что, несмотря на ежегодный рост объемов вводимого жилья (в 2000 году введено 337,7 тыс. кв. м общей площади, в 2001 году - 395,5 тыс. кв. м, в 2002 году - 463 тыс. кв. м, в 2003 году - 512,4 тыс. кв. м, в 2004 году - 581 тыс. кв. м) и ежегодное переселение из ветхого и аварийного жилья

1500-2000 семей, проблема решается очень медленно, так как ветшание существующего жилищного фонда идет более быстрыми темпами, чем строительство нового.

6. Федеральным законом от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р, утвердившем перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2003 год, объем государственных капитальных вложений по Подпрограмме составил 1333593,2 тыс. рублей, из них по 4 регионам определено конкретное финансирование:

(тыс. руб.)	
Жилищное строительство,	1333593,2
из них:	
Администрация Владимирской области, 36-квартирный жилой дом, г. Покров	11543,2
Администрация Костромской области	23050,0
Администрация Кемеровской области	150000,0
Администрация Челябинской области, строительство жилья, раб. пос. Агаповка	2000,0

Минэкономразвития России письмом от 31 июня 2003 года № ИМ-884/11 уточнены объемы по объектам, в том числе по Подпрограмме объем уменьшен на 11543,2 тыс. рублей (администрация Владимирской области, 36-квартирный жилой дом, г. Покров) и составил 1322050,0 тыс. рублей.

Распоряжением от 29 ноября 2003 года № 1744-р Правительство Российской Федерации внесло изменения в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2003 год, которыми общий объем финансирования по Подпрограмме был увеличен на 26000,0 тыс. рублей.

В результате объем госкапвложений на 2003 год по Подпрограмме увеличился на 14456,8 тыс. рублей и составил в конечной сумме 1348050,0 тыс. рублей.

Подпрограмма профинансирована в 2003 году за счет средств федерального бюджета в полном объеме - 1348050,0 тыс. рублей.

В 2003 году из всех источников на реализацию Подпрограммы направлено 4751234,4 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета составляют 1348050,0 тыс. рублей (28,4 %), внебюджетные средства - 1524082,8 тыс. рублей (32,1 %), средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные) - 1879101,6 тыс. рублей (39,5 процента).

По отчетным данным, представленным 59 субъектами Российской Федерации в Госстрой России, всего освоено средств в объеме 4920636,4 тыс. рублей, из них за счет федерального бюджета - 1403709,7 тыс. рублей при лимите 1348050,0 тыс. рублей, за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств - 3516926,7 тыс. рублей.

Следует отметить, что в 18 регионах освоение средств федерального бюджета произошло не в полном объеме, а в Смоленской области бюджетные средства в размере 500,0 тыс. рублей вообще не освоены.

Менее чем на 75 % освоили средства Новосибирская, Курганская, Калужская области, а также г. Санкт-Петербург.

На счетах в УФК Минфина России в регионах остались неосвоенными 47298,2 тыс. рублей бюджетных средств.

Федеральным законом от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 января 2004 года № 37-р, утвердившим перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2004 год, объем государственных капитальных вложений по Подпрограмме определен в размере 1347500,0 тыс. рублей, из них по 8 объектам установлены конкретные объемы:

(тыс. руб.)

27-кв. жилой дом по ул. Рубцова, г. Богучар, Воронежская область	1000,0
Отселение граждан с территории монастыря Казанской Амвросиевской ставропигиальной женской пустыни, пос. Шамордино, Козельский район, Калужская область	20000,0
5-этажный 60-кв. жилой дом в микрорайоне № 5, г. Луховицы, Московская область	2000,0
2-этажный 12-кв. жилой дом, д. Ахтимнеево, Талдомский район, Московская область	5000,0
60-кв. жилой дом, пос. Серебряные пруды, Московская область	2000,0
14-этажный 82-кв. жилой дом в мкр. Северо-Западный, г. Ступино, Московская область	8500,0
Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, Калининградская область	50000,0
Строительство жилья для переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, г. Нижний Тагил, Свердловская область	3000,0

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2004 года № 1010-р из финансируемых за счет средств федерального бюджета объектов исключен 60-квартирный жилой дом (пос. Серебряные пруды, Московская область) и объем госкапвложений уменьшен на 2000,0 тыс. рублей.

Уточненный лимит бюджетных обязательств на 2004 год по Подпрограмме составил 1345500,0 тыс. рублей.

Подпрограмма профинансирована в 2004 году за счет средств федерального бюджета в полном объеме, фактические и кассовые расходы составили 1345500,0 тыс. рублей, остатки средств по состоянию на 1 января 2005 года отсутствуют.

В 2004 году из всех источников профинансировано 5995993,7 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 1345500,0 тыс. рублей (22,4 %), средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные) - 3817037,9 тыс. рублей (63,7 %), внебюджетные средства - 833455,8 тыс. рублей (13,9 процента).

По отчетным данным, представленным в Росстрой 60 субъектами Российской Федерации, всего освоено средств в объеме 6232764,0 тыс. рублей, из них за счет федерального бюджета - 1267146,6 тыс. рублей при лимите 1345500,0 тыс. рублей, за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных средств - 4965617,4 тыс. рублей.

В 11 регионах освоение средств федерального бюджета произошло не в полном объеме. Так, в Калужской области из профинансированных средств федерального бюджета в объеме 27000,0 тыс. рублей освоено всего 7000,0 тыс. рублей, или 25,9 %, в Архангельской области из 13000,0 тыс. рублей - 6730,0 тыс. рублей, или 51,8 %, в Ростовской области из 74000,0 тыс. рублей - 44900,0 тыс. рублей, или 60,8 %, в Ханты-Мансийском автономном округе из 13000,0 тыс. рублей - 5123,0 тыс. рублей, или 39,4 %, соответственно.

На счетах в региональных УФК Минфина России остались неосвоенными 85353,0 тыс. рублей бюджетных средств.

Учитывая остаток бюджетных средств по итогам 2003 года в размере 47298,2 тыс. рублей, общий объем неиспользованных средств федерального бюджета за проверяемый период составил 132651,2 тыс. рублей, что составляет около 10 % фактического годового бюджетного финансирования Подпрограммы.

Нецелевого использования средств федерального бюджета за проверяемый период не установлено.

7. В нарушение требований Подпрограммы государственный заказчик - Росстрой - не имеет информации о ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда в 15 регионах Российской Федерации, которым не выделялись средства федерального бюджета, осуществляющих ликвидацию ветхого жилья только за счет региональных и местных бюджетов, а также привлеченных средств (г. Москва, Курская, Кировская, Пензенская, Пермская и Омская области, Республика Башкортостан, Ненецкий, Коми-Пермяцкий, Ямало-Ненецкий, Корякский автономные округа и др.).

Кроме того, несмотря на то, что в Подпрограмме особо выделено, что значительную часть ветхого и аварийного жилья занимает ветхий и аварийный жилищный фонд шахтер-

ских городов и поселков, государственный заказчик не располагает информацией о дополнительных затратах и результатах проводимых работ по решению данной проблемы в шахтерских регионах в соответствии с «Положением о государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523 «О государственном финансировании мероприятий по реструктуризации угольной промышленности».

Установленные в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации в администрации Кемеровской области общие уточненные данные о выполнении в 2003-2004 годах Подпрограммы, с учетом выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 1997 года № 1523, приведены в таблице:

	2003 г.		2004 г.	
	по отчету гос-заказчику	по уточненным данным	по отчету гос-заказчику	по уточненным данным
Профинансировано всего, тыс. руб.,	334694,0	696607,8	447149,0	750901,0
в том числе за счет:				
федерального бюджета	150000,0	150000,0	133000,0	133000,0
областного бюджета	38664,0	52814,0	69194,0	212240,0
местных бюджетов	76233,0	89491,8	44928,0	28174,0
внебюджетных средств	69797,0	404302,0	200027,0	377487,0
Приобретено (введено) жилья:				
общая площадь, кв. м	39539,0	98895,4	19755,0	82648,6
количество квартир, ед.	...	1982	...	1900
Переселено граждан, чел.	2453	5333	4349	4075
Ликвидировано ветхого жилья, кв. м	23997,0	79627,0	68479,0	71095,7

Как видно из приведенных данных, фактическое финансирование, направленное из всех источников на ликвидацию ветхого и аварийного жилищного фонда в области, значительно выше (в 2003 году - в 2,1 раза, в 2004 году - в 1,7 раза), чем в отчетных данных Госстроя России (Росстроя), вследствие чего также значительно (в несколько раз) отличаются данные о количестве приобретенного (введенного) жилья, ликвидированного ветхого жилья, численности переселенных граждан. Аналогичная ситуация и в других одиннадцати шахтерских регионах Российской Федерации.

Указанные факты свидетельствуют о недостоверности отчетных данных Госстроя России (Росстроя), составленных на основании представленных субъектами Российской Федерации оперативных отчетных данных, которые в дальнейшем не уточнялись.

8. В 2003 году в Подпрограмме участвовало 59 субъектов Российской Федерации, с которыми в нарушение статьи 250 Бюджетного кодекса Российской Федерации Госстроем России заключено 138 договоров на сумму 1903835,5 тыс. рублей, превышающую установленный лимит бюджетных обязательств на 41,3 %, в том числе по Свердловской области - на сумму 49000,0 тыс. рублей при лимите 44200,0 тыс. рублей, по Удмуртской Республике - на 13000,0 тыс. рублей при лимите 5900,0 тыс. рублей, по Воронежской области - на 29000,0 тыс. рублей при лимите 8700,0 тыс. рублей, по Вологодской области - на 18000,0 тыс. рублей при лимите 5400,0 тыс. рублей.

Аналогичное положение по Московской, Тверской, Ярославской и Белгородской областям, Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской республикам, Республике Калмыкия и т. д.

Имеются случаи заключения Госстроем России договоров непосредственно с муниципальными образованиями, минуя администрации субъектов Российской Федерации.

Более чем в половине таких договоров отсутствует обязательство субъекта Российской Федерации по отражению в доходной части бюджета региона поступлений бюджетных ассигнований из федерального бюджета по коду 3020200 «Субвенции», однако,

согласно платежных документов Госстроя России, средства направлялись в доход бюджета субъекта Российской Федерации для дальнейшего перечисления.

В 2004 году в Подпрограмме участвовало 60 субъектов Российской Федерации, с которыми Госстроем России (Росстроем) были заключены 137 договоров на сумму 1345500,0 тыс. рублей. Следует отметить, что практически все договоры в 2004 году были заключены в августе-сентябре 2004 года.

Средства федерального бюджета выделялись в основном на достройку объектов высокой степени готовности, либо на приобретение жилья.

В соответствии с Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, в ходе выполнения работ в 2003 году Госстроем России неоднократно вносились изменения в распределение объемов госкапвложений по субъектам Российской Федерации, однако уведомления об этом последним не направлялись.

В 2004 году Росстроем перераспределение объемов госкапвложений по стройкам и объектам в рамках Подпрограммы осуществлено по итогам 9 месяцев.

По результатам перераспределения бюджетных средств Росстрой направил всем участникам Подпрограммы (администрациям регионов и заказчикам-застройщикам) извещения с указанием уточненных объемов бюджетного финансирования и с предложением до 18 ноября 2004 года подписать с ним дополнительные соглашения об изменении стоимости договоров.

В результате выборочной проверки представленных договоров установлено, что требования государственного заказчика не исполнены, дополнительные соглашения к договорам (контрактам) с уточненными суммами финансирования, объемами и сроками (этапами) выполнения работ отсутствуют.

При оформлении договоров учитывался один из основных показателей - стоимость 1 кв. м жилой площади, которая не может превышать среднюю рыночную стоимость 1 кв. м общей площади жилья, устанавливаемую для расчета размеров безвозмездных субсидий и ссуд и утверждаемую ежеквартально Госстроем России, с 2004 года - Минпромэнерго России.

Анализ данных Росстроя по реализации Подпрограммы в 2003-2004 годах в разрезе субъектов Российской Федерации в части выполнения важнейших показателей, а именно: приобретение (ввод) жилья, переселение граждан и ликвидация ветхого жилья, показывает:

- в 2003 году данная Подпрограмма по всем перечисленным показателям не выполнена в 4 регионах Российской Федерации: в Смоленской и Ростовской областях, в Республике Адыгея и в г. Санкт-Петербурге;

- в 2004 году количество субъектов Российской Федерации, где вообще не исполнены вышеназванные показатели, значительно возросло и достигло 15. Полностью не выполнили свои обязательства по приобретению (вводу) жилья, переселению граждан и ликвидации ветхого жилья Калужская, Нижегородская, Курганская, Камчатская, Ивановская, Липецкая, Архангельская и Магаданская области, республики Дагестан, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия - Алания, Тыва, Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ и Еврейская автономная область.

Не введено (не приобретено) согласно договорам жилье площадью 37222 кв. м, в результате остались проживать в ветхом и аварийном жилье 1180 человек, а средства федерального бюджета в размере 224350,0 тыс. рублей (16,7 % от всего годового бюджетного финансирования Подпрограммы) использованы неэффективно.

Учет и контроль за использованием капитальных вложений и вводом в эксплуатацию законченных строительством жилых домов государственным заказчиком проводятся на основании данных, представляемых регионами.

Так, в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации в Чувашской Республике установлено, что фактические данные не соответствуют отчетным данным по всем показателям, представленным республикой государственному заказчику:

	2003 г.		2004 г.	
	по отчету	по данным проверки	по отчету	по данным проверки
Профинансировано, тыс.руб.	188132,9	81592,3	43998,0	71833,8
в том числе за счет:				
федерального бюджета	21878,9	21878,9	13200,0	13200,0
республиканского бюджета	108900,0	12561,3	7307,4	-
местных бюджетов с учетом трансфертов из республиканского бюджета	-	19277,5	4493,7	26917,1
внебюджетных средств	57354,0	27874,6	18996,9	31716,7
Приобретено (введено) жилья:				
общая площадь, кв. м	24127	9597,7	4885,7	8307,7
количество квартир, ед.	334	169	270	159
Переселено граждан, чел.	1341	518	262	430
Ликвидировано ветхого жилья, кв. м	23369	5526,7	2540,8	4549,8

Кроме того, в отчете Чувашской Республики за 2003 год отражено, что при финансировании Подпрограммы из федерального бюджета в сумме 21878,9 тыс. рублей фактическое освоение составило 49000,0 тыс. рублей, что автоматически ведет к росту кредиторской задолженности госзаказчика. Однако задолженность госзаказчика отсутствует.

Указанные факты свидетельствуют о недостоверности представленных названным субъектом Российской Федерации оперативных отчетных данных.

Аналогичное положение имело место еще в 10 регионах Российской Федерации (Республика Калмыкия, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики, Краснодарский и Красноярский края, Ростовская, Саратовская, Свердловская и Томская области).

В соответствии с Планом организационно-технических мероприятий по реализации и нормативно-правовому обеспечению Подпрограммы (пункт 9), утвержденным председателем Правительственной комиссии по жилищной политике 26 апреля 2002 года № 2752п-П10, государственным заказчиком представляется ежегодный доклад Правительству Российской Федерации о ходе выполнения Подпрограммы.

В нарушение данного положения доклад за 2003 год Госстроем России не представлялся.

За 2004 год Росстрой направил в Правительство Российской Федерации информацию с предварительными данными о выполнении Подпрограммы, которые в дальнейшем были им уточнены.

9. Как показала проверка, заложенные в Подпрограмме основные показатели (финансовое обеспечение, ввод жилья, переселение граждан и ликвидация ветхого жилья) были изначально ошибочны и, как следствие, не выполнимы.

Так, предусмотренные финансовые средства в объеме 32000,0 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 845,0 млн. рублей, не способны были решить задачу переселения граждан из ветхого и аварийного жилья даже на первом этапе ее исполнения, так как в ней заложена стоимость 1 кв. м жилья в размере 3884 рубля, в то время как в 2002 году - фактически в начале реализации Подпрограммы - постановлением Госстроя России от 29 ноября 2002 года № 160 она установлена в размере 9650 рублей за 1 кв. м, т. е. в 2,48 раза больше запланированного.

В 2003 году в результате освоения выделенных госкапвложений и привлечения средств субъектов Российской Федерации в общей сумме 4920636,4 тыс. рублей (176,7 % от предусмотренных Подпрограммой на год - 2784000 тыс. рублей) было приобретено (введено) жилья 430357 кв. м, ликвидировано 259367,1 кв. м ветхого и аварийного жилья (36,2 % от предусмотренного Подпрограммой на год), переселено в благоустроенное жилье 20559 человек, из них в четырех субъектах Российской Федерации - Чувашской Республике, Кемеровской, Тульской и Нижегородской областях - переселено 8214 человек, или 39,9 % от общего количества переселенных в этом году граждан, и ликвидировано 71798,4 кв. м, что составило 27,7 % от общего объема ветхого и аварийного жилья, ликвидированного в 2003 году.

Анализ эффективности вложения средств бюджетов всех уровней в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что в целом по Российской Федерации в 2003 году в расчете на переселение 1 человека израсходовано 157,0 тыс. рублей, на ввод 1 кв. м жилья - 7,5 тыс. рублей. В ряде регионов (Калининградская, Тюменская, Камчатская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва) на переселение 1 человека затраты средств консолидированных бюджетов в 4-6 раз выше показателя, в среднем сложившегося по Российской Федерации. Стоимость 1 кв. м в указанных субъектах, как правило, в 3 раза выше оговоренных в договорах. В Камчатской области стоимость превышена в 6,65 раза.

Пять регионов - Смоленская, Ростовская, Свердловская области, Республика Ингушетия и Республика Адыгея - нового жилья не вводили, в Республике Мордовия введено жилье только для 4 семей.

Лишь два региона - Чувашская Республика и Удмуртская Республика - полностью выполнили все условия заключенных договоров о порядке финансирования государственных капитальных вложений в 2003 году.

В 2004 году в результате освоения выделенных госкапвложений и привлечения средств субъектов Российской Федерации в общей сумме 6232764,0 тыс. рублей (141,6 % от предусмотренных Подпрограммой на год 4400000 тыс. рублей) было приобретено (введено) жилья 473641 кв. м, ликвидировано 324523 кв. м ветхого и аварийного жилищного фонда (28,7 % от предусмотренного Подпрограммой на год), переселено в благоустроенное жилье 22989 человек. В целом по Российской Федерации в расчете на переселение 1 человека израсходовано за год 260,8 тыс. рублей и на ввод 1 кв. м жилья - 12,6 тыс. рублей.

Утвержденная средняя рыночная стоимость 1 кв. метра общей площади жилья по Российской Федерации в 2004 году колебалась от 10560 рублей в I квартале до 11170 рублей в IV квартале.

Однако из представленных регионами сведений (отчетов) следует, что данный показатель в 2004 году был превышен, и затраты на строительство (покупку на вторичном рынке) составили 13242 рублей за 1 кв. м (на 21,8 % выше среднего показателя). Значительное превышение среднероссийского уровня установлено в Московской и Калининградской областях.

Необходимо также отметить, что лишь 11 из 59 регионов предоставили жилье гражданам в пределах социальной нормы. Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одного члена семьи в размере 18 кв. м был превышен, фактически предоставлялась жилплощадь в среднем из расчета 21 кв. метр. Значительное превышение социальной нормы - в 2-4 раза - было допущено в Тюменской и Псковской областях, Республике Саха (Якутия) и Республике Тыва, а также в Алтайском крае. Во многих случаях превышение федерального стандарта связано с тем, что строить жилые дома

строго в соответствии с установленными нормами не представлялось возможным, в то же время часть переселяемых граждан доплачивали за дополнительную площадь.

10. Во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 1355-р «О государственных заказчиках - координаторах федеральных целевых программ» Росстроем, как государственным заказчиком, разработаны и направлены в Минпромэнерго России (письмо от 18 ноября 2004 года № АП-5531/05) предложения в части доработки подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда», а также проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 33».

В пояснительной записке к документам, кроме предлагаемых изменений по тексту Подпрограммы, приведены анализ реализации ее в 2002-2004 годах, а также обоснование ресурсного обеспечения Подпрограммы.

Исходя из лимитов федерального бюджета на 2002 и 2003 год ежегодно около 1350,0 млн. рублей, следует, что каждому региону может быть предоставлено из федерального бюджета в среднем лишь около 15 млн. рублей в год. На эти средства ежегодно из аварийного жилья можно переселить 77 человек, в то время как только бюджетных заявок в рамках Подпрограммы предоставляется регионами почти на 10 млрд. рублей.

Проведенный Росстроем анализ показал, что увеличение финансирования Подпрограммы из средств федерального бюджета, начиная с 2005 года, до 4,271 млрд. рублей с последующим ежегодным его увеличением на индекс-дефлятор позволит выполнить задачи, поставленные Подпрограммой.

Общая потребность в финансовых ресурсах на второй этап Подпрограммы (2005-2010 годы) для ликвидации оставшихся 7647 тыс. кв. м ветхого и аварийного жилищного фонда по расчету составила 85,417 млрд. рублей в ценах 2005 года.

Одновременно необходимо предусмотреть увеличение средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов с 12,935 до 38,075 млрд. рублей, а также внебюджетных ресурсов - с 9,006 до 42,306 млрд. рублей.

Таким образом, увеличение финансирования позволит, по мнению Росстроя, выполнить поставленную в Подпрограмме задачу - ликвидировать к 2010 году аварийный жилищный фонд в объеме 8238,5 тыс. кв. метров.

По состоянию на 1 апреля 2005 года изменения и дополнения в части доработки Подпрограммы, предлагаемые Минпромэнерго России, в ведении которого до декабря 2004 года находился Росстрой, не согласованы с Минэкономразвития России, Минфином России, Минюстом России и Минобрнауки России.

В соответствии с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» средства федерального бюджета, направляемые на реализацию Подпрограммы в 2005 году, составляют 2718200,0 тыс. рублей, что в 2 раза больше уровня 2004 года, однако это всего 63,6 % от предлагаемого (рассчитанного) Росстроем ежегодного бюджетного финансирования Подпрограммы, или в 25 раз больше объема, предусмотренного на этот год Подпрограммой.

11. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 1487 «О Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству» Росстрой передан из ведения Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации в ведение Министерства регионального развития Российской Федерации.

Министерство регионального развития Российской Федерации письмом от 10 февраля 2005 года № 449-ВЯ/10 представило в Правительство Российской Федерации проект концепции новой редакции федеральной целевой программы «Жилище».

Проектом концепции предусматривается исключение из ФЦП «Жилище» подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда». Но при этом в рамках подпрограмм «Обеспечение жильем военнослужащих, увольняемых или уволенных в запас или отставку», «Обеспечение жильем граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», «Обеспечение жильем участников ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф», «Обеспечение жильем молодых семей» и других при оказании государственной поддержки гражданам установленных категорий в первую очередь должны обеспечиваться жильем проживающие в ветхом и аварийном жилищном фонде.

Таким образом, ликвидация ветхого и особенно аварийного жилья практически полностью ложится на субъекты Российской Федерации (муниципальные образования), и данная проблема практически не будет решена никогда, особенно в малых городах и поселках дотационных регионов.

Кроме того, предлагаемый проект концепции программы «Жилище» не предусматривает способов решения проблемы переселения из ветхого и аварийного жилья пенсионеров и граждан с низкими доходами.

Выводы

1. На момент разработки подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» (январь 2000 года) свыше 2 млн. человек проживали в ветхих и аварийных домах, не приспособленных для постоянного проживания.

Суммарная площадь ветхого и аварийного жилья в стране составляла около 50 млн. кв. м, ветхий фонд занимал 83,5 %, аварийный - 16,5 процента.

Реализация Подпрограммы рассчитана на 2002-2010 годы и предусмотрена в два этапа: I-й - 2002-2004 годы; II-й - 2005-2010 годы.

Расходы на реализацию Подпрограммы должны составить 32 млрд. рублей.

За весь период реализации Подпрограммы из федерального бюджета предполагалось направить 0,845 млрд. рублей (2,6 %), средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные) должны составить 18,355 млрд. рублей (57,4 %), внебюджетные средства - 12,8 млрд. рублей (40,0 процента).

2. По состоянию на 1 января 2005 года региональные программы разработаны и утверждены лишь в 79 субъектах Российской Федерации.

3. В реализации Подпрограммы в 2003 году с привлечением средств федерального бюджета участвовало 59 субъектов Российской Федерации, в 2004 году - 60 субъектов.

Средства федерального бюджета выделялись в основном на достройку объектов высокой степени готовности либо на приобретение жилья.

4. Со стороны государственного заказчика - Госстроя России (Росстроя) - отсутствует системный и принципиальный подход при определении регионов для участия в реализации Подпрограммы с использованием средств федерального бюджета. Договоры о предоставлении средств федерального бюджета заключались с субъектами Российской Федерации, не имеющими утвержденных региональных программ, не предусмотревшими софинансирование Подпрограммы в бюджетах субъекта (муниципальных бюджетах), из внебюджетных источников, а также в которых доля населения, проживающего в ветхом и аварийном жилищном фонде, не превышает среднероссийский показатель - 3,2 %. В отдельных случаях договоры заключались с муниципальными образованиями, минуя администрации субъектов Российской Федерации.

5. Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и уточненными лимитами бюджетных обязательств финансирование Подпрограммы за счет средств федерального бюджета предусмотрено, соответ-

ственно, в сумме 1348050,0 тыс. рублей и 1345500,0 тыс. рублей, что превысило предусмотренный Подпрограммой на эти годы объем в 22 и 19 раз.

Фактическое финансирование осуществлено Минфином России в полном объеме. Нецелевого расходования средств федерального бюджета проверкой не установлено.

6. В 2003 году из всех источников на реализацию Подпрограммы, по данным государственного заказчика, направлено 4751234,4 тыс. рублей, из них 28,4 % составляли средства федерального бюджета, 39,5 % - средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные), 32,1 % - внебюджетные средства. В 2004 году из всех источников профинансировано 5995993,7 тыс. рублей (рост на 26,2 %), из них 22,4 % составляют средства федерального бюджета, 63,7 % - средства бюджетов субъектов Российской Федерации (включая местные), 13,9 % - внебюджетные средства.

7. В нарушение статьи 250 Бюджетного кодекса Российской Федерации Госстроем России, как государственным заказчиком, в 2003 году заключены договоры с субъектами Российской Федерации на сумму 1903835,5 тыс. рублей, превышающую установленный лимит бюджетных обязательств на год 1348050,0 тыс. рублей на 41,3 процента.

8. В 2003 году условие софинансирования, оговоренное в договорах с госзаказчиком, смогли выполнить лишь 12 из 59 регионов (20,3 процента).

В 2004 году этот недостаток был устранен. На 1 рубль федеральных средств было привлечено 4,4 рубля, что в 1,7 раза превосходит аналогичный показатель 2003 года (2,52 рубля). В целом регионы привлекли для реализации Подпрограммы на 36,6 % средств больше, чем в 2003 году (4650494 тыс. рублей и 3403184 тыс. рублей, соответственно).

В 2003 году финансирование Подпрограммы только за счет федерального бюджета (без привлечения средств из других источников) проводилось в Костромской и Смоленской областях, Республике Калмыкия и Краснодарском крае. В 2004 году аналогичная ситуация сложилась в республиках Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия - Алания и Тыва, Тюменской, Амурской, Ивановской и Архангельской областях.

9. В 2003 году в 18 регионах и в 2004 году в 11 регионах освоение средств федерального бюджета произошло не в полном объеме. На счетах в УФК Минфина России в регионах остались неосвоенными, соответственно, 47298,2 тыс. рублей и 85353,0 тыс. рублей бюджетных средств. Общий объем неиспользованных своевременно средств федерального бюджета за проверяемый период составил 132651,2 тыс. рублей, что равнозначно 10 % фактического годового бюджетного финансирования Подпрограммы в 2003-2004 годах.

10. В 2003 году приобретено (введено) жилья 430357 кв. м, ликвидировано 259367,1 кв. м ветхого и аварийного жилья (36,2 % от предусмотренного Подпрограммой на год), переселено в благоустроенное жилье 20559 человек. В 2004 году приобретено (введено) жилья 473641 кв. м, ликвидировано 324523 кв. м ветхого и аварийного жилья (28,7 % от предусмотренного Подпрограммой на год), переселено в благоустроенное жилье 22989 человек.

11. Ряд регионов (Калужская, Нижегородская, Курганская, Камчатская, Ивановская, Липецкая, Архангельская и Магаданская области, республики Дагестан, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия - Алания, Тыва, Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ и Еврейская автономная область) полностью не выполнили свои договорные обязательства по приобретению (вводу) жилья, переселению граждан и ликвидации ветхого и аварийного жилья.

12. В целом по Российской Федерации в 2003 году в расчете на переселение 1 человека израсходовано 157,0 тыс. рублей, на ввод 1 кв. м жилья - 7,5 тыс. рублей, в 2004 году - соответственно, 260,8 тыс. рублей и 12,6 тыс. рублей.

В ряде регионов (Калининградская, Московская, Тюменская, Камчатская области, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва)

на переселение 1 человека затраты средств консолидированных бюджетов в 4-6 раз выше среднего по Российской Федерации. Стоимость 1 кв. м в указанных субъектах Российской Федерации, как правило, в 3 раза выше определенной в договорах.

Лишь в 11 из 59 регионов предоставлено жилье гражданам в пределах социальной нормы. Значительное превышение социальной нормы (18 кв. м на человека) - в 2-4 раза - было допущено в Тюменской и Псковской областях, Республике Саха (Якутия) и Республике Тыва, а также в Алтайском крае.

Федеральный стандарт социальной нормы площади жилья на одного члена семьи - 18 кв. м - был превышен, фактически предоставлялась жилплощадь в среднем из расчета 21 кв. м на человека.

13. Анализ данных по реализации Подпрограммы в 2003-2004 годах в разрезе субъектов Российской Федерации показал, что в 2004 году количество субъектов Российской Федерации, где не выполнены важнейшие показатели заключенных договоров (приобретение (ввод) жилья, переселение граждан и ликвидация ветхого жилья), значительно возросло и достигло 15 (в 2003 году - 4) (Калужская, Нижегородская, Курганская, Камчатская, Ивановская, Липецкая, Архангельская и Магаданская области, республики Дагестан, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия - Алания, Тыва, Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ и Еврейская автономная область).

Всего 2 региона - Чувашская Республика и Удмуртская Республика - полностью выполнили все условия заключенных договоров.

Не введено (не приобретено) согласно договорам жилье площадью 37222 кв. м, в результате остались проживать в ветхом и аварийном жилье 1180 человек, а средства федерального бюджета в размере 224350,0 тыс. рублей, или 16,7 % от годового бюджетного финансирования Подпрограммы, использованы неэффективно.

14. Учет и контроль за использованием капитальных вложений и вводом в эксплуатацию законченных строительством жилых домов государственным заказчиком проводится на основании оперативных отчетных данных, представляемых субъектами Российской Федерации, которым выделены бюджетные средства, и в дальнейшем не корректируется.

Государственный заказчик не имеет достоверной информации о ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда в 15 регионах Российской Федерации, которым не выделялись средства федерального бюджета. Аналогичная ситуация по 12 шахтерским регионам Российской Федерации.

В ходе проверки в Кемеровской области и в Чувашской Республике установлено, что фактические данные по реализации Подпрограммы не соответствуют отчетным данным регионов по всем показателям, что свидетельствует о недостоверности сводных отчетных данных Госстроя России (Росстроя).

15. Как показала проверка, заложенные в Подпрограмме основные показатели были изначально ошибочны и, как следствие, невыполнимы.

Предусмотренные Подпрограммой финансовые средства в объеме 32000,0 млн. рублей, в том числе средства федерального бюджета - 845,0 млн. рублей, не способны решить задачу переселения граждан из ветхого и аварийного жилья даже на первом этапе ее исполнения, так как в ней заложена стоимость 1 кв. м жилья в размере 3884 рубля, в то время как фактически уже в начале реализации Подпрограммы он был установлен в размере 9650 рублей за 1 кв. м, т. е. в 2,48 раза больше запланированного.

16. Несмотря на значительное превышение фактического финансирования над предусмотренными объемами первого этапа по паспорту Подпрограммы (122,5 % к намеченному), ее реализация по основным показателям была сорвана: ликвидировано ветхого и аварийного жилищного фонда 630,4 тыс. кв. м при плане 2406,0 тыс. кв. м, выпол-

нение составило 26,2 %; переселено 47,3 тыс. человек вместо 140,3 тыс. человек, или 33,7 % от запланированного.

За период реализации Подпрограммы полностью ликвидировано аварийное жилье только в 2 субъектах Российской Федерации: Тульская область - 13800 кв. м и Чукотский автономный округ - 22300 кв. метров.

17. По состоянию на 1 апреля 2005 года Минпромэнерго России, в ведении которого до декабря 2004 года находился Росстрой, не были согласованы с заинтересованными министерствами изменения и дополнения в Подпрограмму, разработанные Росстроем, как государственным заказчиком, а также проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 33».

Для ликвидации оставшихся 7647 тыс. кв. м аварийного жилищного фонда общая потребность в финансовых ресурсах на второй этап Подпрограммы (2005-2010 годы) составляет 85,417 млрд. рублей в ценах 2005 года.

18. В декабре 2004 года Росстрой передан из ведения Минпромэнерго России в ведение Минрегиона России.

Минрегион России представил в Правительство Российской Федерации проект концепции новой редакции федеральной целевой программы «Жилище», который предусматривает исключение из ФЦП «Жилище» подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда».

Таким образом, ликвидация ветхого и аварийного жилья практически полностью ложится на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, вследствие чего данная проблема практически никогда не будет решена.

Предложения

По результатам проверки предлагается направить:

1. Представление Федеральному агентству по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству с предложениями:

- принять меры по разработке и утверждению региональных программ по переселению граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда во всех субъектах Российской Федерации;

- принять меры по предоставлению всеми субъектами Российской Федерации достоверных отчетов о ходе реализации Подпрограммы;

- на основании полученных отчетов уточнить ежегодный доклад Правительству Российской Федерации о ходе выполнения Подпрограммы;

- решить вопрос согласования предложений по доработке подпрограммы «Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда» и утверждения постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2002 года № 33»;

2. Информационное письмо Правительству Российской Федерации;

3. Отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН