



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния мероприятий по развитию жилищного строительства и инженерной инфраструктуры на уровень развития сельских территорий, реализуемых в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 января 2021 г.



Алексей Каульбарс

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Оценить соответствие качественного состава Государственной программы развития сельского хозяйства (ГП-25) и госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий» (ГП-48) целям государственной политики, направленной на повышение уровня жизни сельского населения.

Оценить влияние механизмов ГП-25 и ГП-48 на развитие инженерной инфраструктуры в сельской местности (газификация и водоснабжение) и обеспеченность благоустроенным жильем сельских жителей.

Итоги анализа

Счетная палата провела анализ реализации мер комплексного развития сельских территорий и отметила их низкую результативность и недостаточное влияние на повышение качества жизни на селе.

В проверяемый период (2018–2020 годы) общий объем финансового обеспечения указанных мероприятий составил 41,1 млрд рублей. Свыше половины от указанной суммы было направлено на улучшение жилищных условий сельского населения и развитие инженерной инфраструктуры (рисунок 1).

Всего в 2018–2019 годах в эксплуатацию было введено 1,8 тыс. км газораспределительных сетей и 1,4 тыс. км локальных водопроводов. Однако построенные объекты не помогли существенно повысить уровень газификации и водоснабжения сельских домохозяйств. Одна из причин – отсутствие их фактического подключения. Так, в 6 из 52 проанализированных регионов домовладения не были подключены к введенным в эксплуатацию водопроводам, в 10 – к новым газораспределительным сетям.

Кроме того, по мнению Счетной палаты, низкий процент газификации сельских домохозяйств обусловлен высокой стоимостью технологического присоединения: в проверяемый период она была сопоставима с размером средней зарплаты в сельской местности, а в ряде регионов превышала его более чем в два раза.

Анализ также показал, что в ряде регионов результаты обеспеченности населения питьевой водой были достигнуты за счет естественной убыли или миграции населения. Однако при расчете показателя демографические факторы Минсельхозом не учитывались.

Среди системных нарушений СП отметила недостоверность отчетов регионов о результатах использования предоставленных субсидий. Так, из 52 регионов 17 предоставили недостоверные данные о вводе в эксплуатацию 65 объектов инженерной инфраструктуры. Это может свидетельствовать о рисках нерезультативного использования средств федерального бюджета на сумму почти 430 млн рублей (рисунок 1).

Ситуация также усугубляется тем, что недостоверные данные в дальнейшем учитывались регионами при расчете уровня газификации и обеспеченности сельского населения питьевой водой, а в конечном итоге включались в ежегодный национальный доклад о ходе реализации ГП-25.

Есть проблемы и с решением жилищных вопросов сельчан. Так, в 2018–2019 годах меры господдержки в виде социальных выплат позволили улучшить жилищные условия 15,5 тыс. семей, проживающих в сельской местности. Однако в 2020 году Минсельхоз изменил подход к предоставлению этих выплат, и теперь их не могут получать те сельчане, которые не заняты в АПК или социальной сфере. В результате часть граждан, постоянно проживающих на селе и находящихся в очереди с 2009 года, утратили право на улучшение жилищных условий с господдержкой. По данным 58 регионов, это коснулось более 40 % сельских жителей, включенных в списки на улучшение жилищных условий.

Не оправдала пока себя и такая мера поддержки, как льготная сельская ипотека. Как показал анализ, она оказалась недоступной для сельских жителей как минимум 14 регионов по причине их низкой платежеспособности и высокой долговой нагрузки.

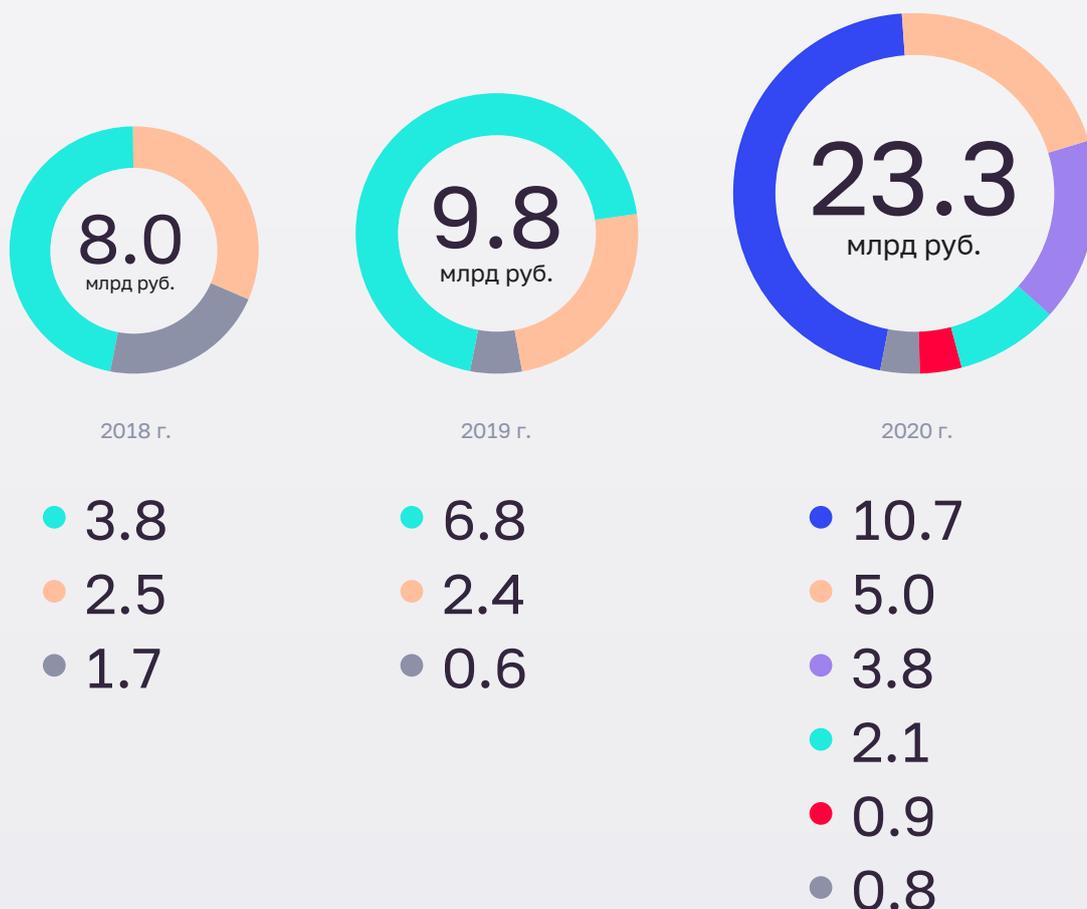
Анализ реализации программы льготной ипотеки за первые 9 месяцев 2020 года показал, что доля заемщиков из числа работников АПК и социальной сферы составила лишь 4,4 и 12 % соответственно. При этом около половины заемщиков – городские жители, которые в сельской местности постоянно не проживают.

Влияние мероприятий ГП-48 на достижение национальной цели по созданию комфортной и безопасной среды для жизни минимально и составляет 0,46 % от целевого показателя.

Рисунок 1

Финансовое обеспечение реализации мероприятий комплексного развития сельских территорий

- Улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях
- Строительство газораспределительных и водопроводных сетей, благоустройство площадок под компактную жилую застройку
- Прочие мероприятия государственной программы
- Реализация проектов комплексного развития сельских территорий
- Благоустройство сельских территорий
- Субсидии на предоставление льготных жилищных (ипотечных) кредитов



Вывод

Несмотря на оказываемую господдержку и принимаемые меры по развитию сельских территорий, уровень жизни на селе, включая состояние социальной и инженерной инфраструктуры, по-прежнему существенно отстает от городского. В частности, остаются нерешенными проблемы газо- и водоснабжения. Так, на 1 января 2020 года уровень газификации сельских территорий составил всего 60,7 %, а уровень обеспеченности сельских жителей питьевой водой – 67,9 %. Также сохраняется высокая потребность сельских жителей в улучшении жилищных условий. При этом действующий комплекс мер для решения этой проблемы в настоящее время недостаточен.

Предложения Счетной палаты

- Скорректировать порядок расчета показателей, характеризующих уровень газификации сельских домов сетевым газом и обеспеченность сельского населения питьевой водой с учетом фактического подключения населения к объектам инженерной инфраструктуры, а также влияния демографических факторов;
- провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства газо- и водоснабжения в целях выработки предложений по их поэтапному вводу в эксплуатацию с последующей корректировкой данных в отчетности по форме ГП-2;
- рассмотреть вопрос о целесообразности пересмотра состава реализуемого комплекса мер государственной поддержки (объемов финансирования), направленных на улучшение жилищных условий на сельских территориях;
- организовать выверку списков граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, в целях актуализации количества сельских жителей, нуждающихся в указанной господдержке, и определения необходимых объемов финансирования;
- разработать отчетность о реализации субъектами Российской Федерации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в целях системного ежегодного мониторинга объемов построенного жилья на указанных площадках;
- рассмотреть вопрос о создании единой информационной базы учета сельских жителей, имеющих право на получение социальных выплат на строительство (приобретение) жилых помещений.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.3.2.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 2.3.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Документы стратегического планирования, по которым федеральные органы исполнительной власти являются ответственными исполнителями и соисполнителями;
- деятельность объектов экспертно-аналитического мероприятия при реализации мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – ГП-25) и государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – ГП-48), направленных на реализацию мероприятий комплексного развития сельских территорий (в части инфраструктурного развития сельских территорий, обеспечения сельского населения благоустроенным жильем);
- использование бюджетных ассигнований, выделенных в рамках ГП-25 и ГП-48 на реализацию мероприятий комплексного развития сельских территорий (в части обеспечения сельского населения благоустроенным жильем, развития инженерной и транспортной инфраструктуры на сельских территориях);
- реализация планов деятельности и достижение показателей федеральными органами исполнительной власти.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценка соответствия качественного состава ГП-25 и ГП-48 целям государственной политики по повышению уровня жизни сельского населения.

3.2. Цель 2. Оценить влияние механизмов ГП-25 и ГП-48 на развитие инженерной инфраструктуры в сельской местности (газификация и водоснабжение) и обеспеченность благоустроенным жильем сельских жителей.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства.
- Иные органы и организации, которым планируется направление запросов о предоставлении информации, необходимой для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
 - Федеральная служба государственной статистики;
 - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
 - общественные и иные организации.

5. Исследуемый период деятельности

2018–2019 годы и истекший период 2020 года.

6. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С марта 2020 года по январь 2021 года.

Актуальность проведения экспертно-аналитического мероприятия обусловлена высокой значимостью проблемы социально-экономического развития сельских территорий, необходимостью формирования привлекательного и достойного уровня жизни в сельской местности в целях повышения эффективности сельского хозяйства и его диверсификации как одного из путей повышения конкурентоспособности не только отрасли, но и экономики Российской Федерации.

В этой связи оценка государственной политики, мер государственного регулирования и поддержки в настоящее время является приоритетной для формирования на среднесрочную перспективу основных направлений и подходов к реализации комплексного развития сельских территорий.

Для анализа были определены основные мероприятия, а именно развитие инженерной инфраструктуры (газификация и водоснабжение) и жилищное строительство, реализуемые в рамках ГП-25 и ГП-48.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия использованы результаты контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), мониторинга расходов федерального бюджета, направленных на устойчивое развитие

сельских территорий, информация Минсельхоза России, Минэкономразвития России, Росстата, иных федеральных органов исполнительной власти, а также информация, сформированная субъектами Российской Федерации с использованием АИС «Единая проектная среда», дополнительные аналитические материалы ФАО при ООН, НИУ ВШЭ, РАНХиГС, ВИАПИ им. А.А. Никонова.

При оценке влияния реализуемых механизмов на развитие инженерной инфраструктуры и обеспеченности благоустроенным жильем сельских жителей применен сравнительный анализ, метод анализа данных.

В рамках проведенного Счетной палатой исследования проанализированы аспекты текущего состояния сельских территорий, факторы, влияющие на развитие сельских территорий, механизмы государственной поддержки. Также с целью определения лучших практик проведен анализ зарубежных программ развития сельских районов (территорий).

Ограничения, возникшие при проведении мероприятия: представление отдельными субъектами Российской Федерации информации не в полном объеме, некорректность ведомственной отчетности, в том числе вследствие несовершенства методологического инструментария по оценке обеспеченности сельского населения инженерной инфраструктурой и жильем.

Проблемная область, характеризующая исследуемую сферу

Слабая инфраструктурная обеспеченность сельской местности в Российской Федерации препятствует привлечению высококвалифицированных кадров и развитию агропромышленного производства, что приводит к снижению уровня жизни на селе.

Социальная и инженерная инфраструктура сельских территорий существенно отстает от городской, что оказывает влияние на качество жизни сельского населения.

При этом обеспечение достойного уровня жизни граждан является национальной целью развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В частности, на селе не решенными остаются следующие проблемы¹:

- уровень газификации сельских территорий на 1 января 2019 года составлял 60,2 %;
- уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой на 1 января 2019 года составлял всего 66,5 %;
- уровень безработицы сельского населения трудоспособного возраста (2017 год – 8,4 %) почти в 2 раза выше, чем в городе;
- дефицит кадров в сельской местности;

1. Характеристика развития сельских территорий в Российской Федерации представлена в приложении № 1 к отчету.

- низкая заработная плата (средняя начисленная заработная плата в сельском хозяйстве, охоте и рыболовстве по итогам 2018 года на 35,1% ниже в целом по отраслям экономики – 28 185,0 против 43 444,0 рубля);
- незавершенное строительство объектов инженерной инфраструктуры (на 1 января 2018 года в субъектах Российской Федерации числилось более 260 объектов незавершенного строительства инженерной инфраструктуры, из них: 147 объектов водоснабжения, 121 объект газификации, строительство которых было начато почти десять лет назад). Так, по состоянию на 1 января 2019 года объемы незавершенного строительства составляют: по развитию газификации в сельской местности – 1,7 млрд рублей, по развитию водоснабжения в сельской местности – 3,1 млрд рублей).

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценка соответствия качественного состава ГП-25 и ГП-48 целям государственной политики по повышению уровня жизни сельского населения

Устойчивое развитие продовольственных систем рассматривается ФАО ООН как основополагающее условие для определения достижимости многих из 17 целей в области устойчивого развития, так как в перспективе прогнозируется увеличение нагрузки на базу природных ресурсов, и соответствующее изменение климата, усиление неравенства между городом и деревней и внутри них².

Также целью устойчивого развития «Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства» (ЦУР 2)³ являются в том числе улучшение доступа к продовольствию; продуктивность сельского хозяйства; устойчивые системы производства продуктов питания и методы ведения сельского хозяйства; инвестиции, исследования и технологии.

Прогресс выполнения задачи 2.а «Развитие сельской инфраструктуры, сельскохозяйственных исследований и агропропаганды, технологий и создания генетических банков растений и животных в развивающихся и наименее развитых странах» ЦУР оценивается индексом ориентированности на сельское хозяйство (АОИ)⁴ и для государственных расходов определяется как отношение доли сельского хозяйства в государственных расходах к доле сельского хозяйства в ВВП.

-
2. ФАО ООН, 26-ая сессия, Рим, 1–5 октября 2018 года, «Устойчивые продовольственные системы».
 3. Приняты Повесткой ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года.
 4. <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/2a1/ru/>

По данным ФАО, в 2015 году значение АОI⁵ по Российской Федерации составило 0,33, в 2016 году – 0,41, в 2017 году – 0,48. Для сравнения по 2017 году этот показатель в развитых аграрных странах был выше: в Канаде – 0,55, Франции – 0,5, Польше – 0,6.

Анализ государственной политики по повышению уровня жизни граждан, в том числе и сельского населения, ориентиры которой определены в Указе № 474⁶, основывался на таких документах стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁷, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁸, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года⁹, Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий»¹⁰.

Указом № 474 определены национальные цели развития Российской Федерации на долгосрочный период, которые направлены на увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания¹¹.

Аналогично в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, прежде всего за счет роста его доходов.

Качество жизни сельского населения в соответствии с положениями Стратегии-2030 характеризуется рядом факторов, в том числе благоустроенностью сельского жилого фонда, газификацией и водоснабжением сельских поселений.

Стратегия-2030 и Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» определяют «устойчивое развитие сельских территорий»

-
5. Если значение индекса ориентированности на сельское хозяйство (АОI) превышает 1, то это говорит о большей ориентированности на сельскохозяйственный сектор, затраты на который превышают его вклад в экономическую добавленную стоимость. Если значение индекса меньше 1, то это говорит о меньшей ориентированности на сельское хозяйство, тогда как значение АОI, равное 1, отображает нейтралитет в ориентированности государства на сельскохозяйственный сектор.
 6. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474).
 7. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.
 8. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.
 9. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р (далее – Стратегия-2030).
 10. Утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 12 июля 2012 г. № 717 (ГП-25) и от 31 мая 2019 г. № 696 (ГП-48) соответственно.
 11. Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация.

как стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

При этом, несмотря на то, что устойчивое развитие сельских территорий является одним из основных факторов, определяющих прогнозируемую динамику развития АПК на долгосрочную перспективу, в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года¹², являющемся основополагающим документом, используемым для формирования федеральных, региональных и отраслевых документов стратегического планирования, отсутствуют соответствующие параметры развития.

В то же время сравнительный анализ мировых практик развития сельских районов (территорий) показал следующее.

Целями политики устойчивого развития сельских территорий ЕС¹³, где сельское население составляет около 25 % общей численности, то есть примерно столько же, сколько и в России, являются в том числе содействие диверсификации, создание и развитие малых предприятий, новых рабочих мест; развитие сельских районов; содействие непрерывному обучению и профессиональной подготовке специалистов в области сельского и лесного хозяйства¹⁴.

Например, политика Великобритании в области повышения уровня жизни в сельской местности основывается на качественных стандартах обслуживания, определяющих уровень, на который могут рассчитывать сельские сообщества¹⁵. Так, Стандарт обслуживания сельских жителей (Rural services standart, 2003), пересматриваемый правительством страны ежегодно, включает разделы (общие услуги, образование, здравоохранение, транспорт, почта и др.), при этом предусматриваемые в них услуги реализуются всеми заинтересованными ведомствами комплексно¹⁶.

Одной из целей Стратегии-2030 также является обеспечение занятости, повышение уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований и стандартов.

В частности, определено, что для повышения качества жизни сельского населения в первую очередь необходимо разработать систему региональных стандартов предоставления услуг образования, медицинского, ветеринарного, культурного, торгового, бытового и других видов обслуживания в сельских поселениях с учетом существующих систем расселения, транспортной и временной доступности соответствующих организаций.

-
12. Разработан Минэкономразвития России.
 13. Основные черты европейского подхода основываются на использовании местных природных, человеческих, культурных и иных ресурсов; местной инициативы и предприимчивости, создании партнерств; многофункциональности сельского хозяйства; формировании социального капитала на местах, развитии «сельских сетей»; укреплении институционального и инфраструктурного потенциала сельских территорий.
 14. Анализ зарубежного опыта развития сельских территорий приведен в приложении № 3 к отчету.
 15. Our countryside: the future. A fair deal for rural England («Сельский белый документ»).
 16. Р. Янбых «О Стратегии устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года» («Экономическое развитие России», том 2, № 5, май-июнь, 2015); Е.А. Лаврухина «Качество жизни сельского населения (современный мировой опыт)» («Социология власти», 2012, № 1).

В то же время соответствующие стандарты, определяющие качество жизни сельского населения с учетом существующих систем расселения, до настоящего времени не определены. При этом планом мероприятий по реализации Стратегии-2030¹⁷ разработка указанных стандартов не предусмотрена.

Государственная программа Российской Федерации как документ стратегического планирования является элементом государственной политики и должна быть направлена на достижение ее приоритетов и целей.

Одним из основных правовых инструментов реализации мероприятий по комплексному развитию сельских территорий до 2020 года являлась ГП-25, а с 2020 года – ГП-48¹⁸ (рисунок 2).

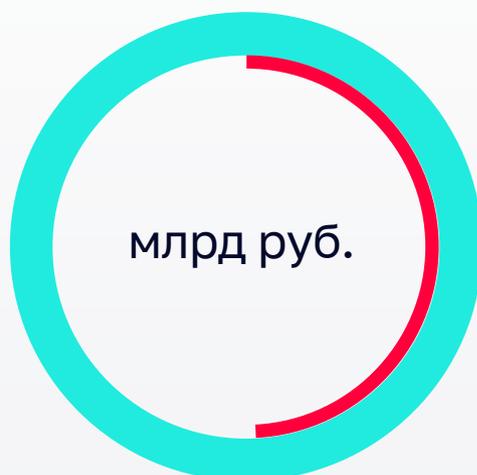
Следует отметить, что помимо ГП-25 и ГП-48 мероприятия, направленные на повышение уровня жизни сельских жителей (строительство объектов здравоохранения, культуры, образования, спорта, привлечение для работы на сельских территориях квалифицированных кадров, обеспечение жильем и т. д.), реализуются также в рамках других государственных программ Российской Федерации – «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие культуры», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» и др.

Так, по информации федеральных органов исполнительной власти, общий объем средств федерального бюджета, предусмотренный в 2019–2021 годах на цели реализации мероприятий на сельских территориях в рамках других отраслевых государственных программ Российской Федерации, ответственным за реализацию которых Минсельхоз России не является, составляет 127,7 млрд рублей, в том числе: по линии Минпросвещения России – 81,7 млрд рублей, Минздрава России – 32,1 млрд рублей, Минкультуры России – 13,6 млрд рублей, Минспорта России – 0,3 млрд рублей¹⁹.

Следует отметить, что Минсельхоз России не в полной мере владеет информацией о реализации мероприятий в разрезе субъектов Российской Федерации, реализуемых федеральными органами исполнительной власти в рамках других государственных программ, что, по мнению Счетной палаты, может свидетельствовать об отсутствии единых подходов и системы управления и контроля за реализацией целей государства по развитию сельских территорий.

-
17. План мероприятий по реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2018 г. № 118-р.
 18. Утверждена во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации от 9 октября 2018 г. № Пр-2014 (подпункт «а» пункта 1 перечня).
 19. Информация о мероприятиях, реализуемых на сельских территориях в рамках отраслевых государственных программ Российской Федерации, приведена в приложении № 4 к отчету.

Финансирование, цели и основные направления ГП-48



● 1 491.3

объемы финансирования
на 2020–2025 годы

● 733.4

в том числе из федерального
бюджета

Цели госпрограммы на 2025 год

Сохранение
доли сельского
населения
на уровне

● 25.1 %

Соотношение
среднемесячных
располагаемых
ресурсов до

● 75,5 %

Доля
общей площади
благоустроенных
жилых помещений до

● 43,2 %

Основные направления госпрограммы

- Нормотворчество и мониторинг
- Обеспечение качественным жильем
- Создание инфраструктуры
- Содействие занятости населения

При этом в соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации²⁰ министерство отвечает за реализацию государственной аграрной политики, в том числе и по развитию сельских территорий.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, целесообразно предусмотреть в ведомственной целевой программе «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий» ГП-48 мероприятие (раздел) по аккумулярованию в разрезе регионов результатов реализации мероприятий (направлений) других государственных программ Российской Федерации, направленных на развитие сельских территорий.

Минсельхозом России было изменено целеполагание, в частности, вместо устойчивого долгосрочного развития сельских территорий было предложено комплексное развитие.

В рамках ГП-48 предусмотрено 19 задач. По мнению Счетной палаты, положительным трендом является определение ряда задач, направленных на повышение уровня занятости сельского населения трудоспособного возраста, ранее не предусмотренных в рамках ГП-25, а также на совершенствование методологической базы.

Также в качестве положительного момента отмечен предложенный Минсельхозом России новый подход при реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Современный облик сельских территорий» ГП-48, предусматривающий право регионов самостоятельно определять проблемные области, требующие приоритетного финансирования в рамках отобранных на конкурсной основе комплексных проектов.

Проведенный анализ показал, что при трансформации из ГП-25 в отдельную государственную программу мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий, цели и механизмы государственного регулирования в рамках новой ГП-48 были в целом взаимосвязаны с целями государственной политики по повышению уровня жизни сельского населения, вместе с тем они не в полной мере учитывают положения документов стратегического планирования.

При формировании ГП-48 не был применен предусмотренный в Стратегии-2030 года принцип дифференцированного подхода²¹ к развитию сельских территорий, который направлен на сокращение межрегиональной дифференциации уровня и качества жизни сельского населения.

Также сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, снижение внутрорегиональных социально-экономических различий, в том числе за счет

20. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450.

21. Первый тип – регионы с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями ее развития; второй тип – регионы с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности; третий тип – регионы с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и обширными зонами социально-экономической депрессии; четвертый тип – регионы со слабой очаговой освоенностью сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями ее развития.

повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий, предусматривается Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Кроме того, в соответствии с Планом²² реализации Стратегии пространственного развития на период до 2025 года Минсельхозу России необходимо разработать:

- методические рекомендации по подготовке и мониторингу комплексных планов развития сельских территорий с учетом демографических прогнозов муниципальных образований, прогнозов кадрового обеспечения, реализуемых и планируемых к реализации крупных инвестиционных проектов, имеющегося потенциала развития сегмента малого и среднего предпринимательства, уровня развития транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры (срок – февраль 2021 года);
- типологию сельских территорий Российской Федерации в рамках дифференцированного подхода к развитию сельских территорий (срок – апрель 2021 года).

Таким образом, плановые сроки разработки указанных документов не синхронизированы со сроком начала реализации ГП-48 (2020 год), что не позволяет применить дифференцированный подход к социально-экономическому развитию сельских территорий в рамках реализации программных мероприятий.

В то же время, например, в Республике Казахстан при реализации в разные периоды программ развития сельских территорий сначала была проведена типологизация сельских районов, а затем проведена классификация и паспортизация всех сельских населенных пунктов по уровню их социально-экономического развития и выделены опорные сельские населенные пункты. При этом развитие таких населенных пунктов осуществляется в рамках единой программы развития регионов с разработкой их индивидуальных планов развития²³ (рисунок 3).

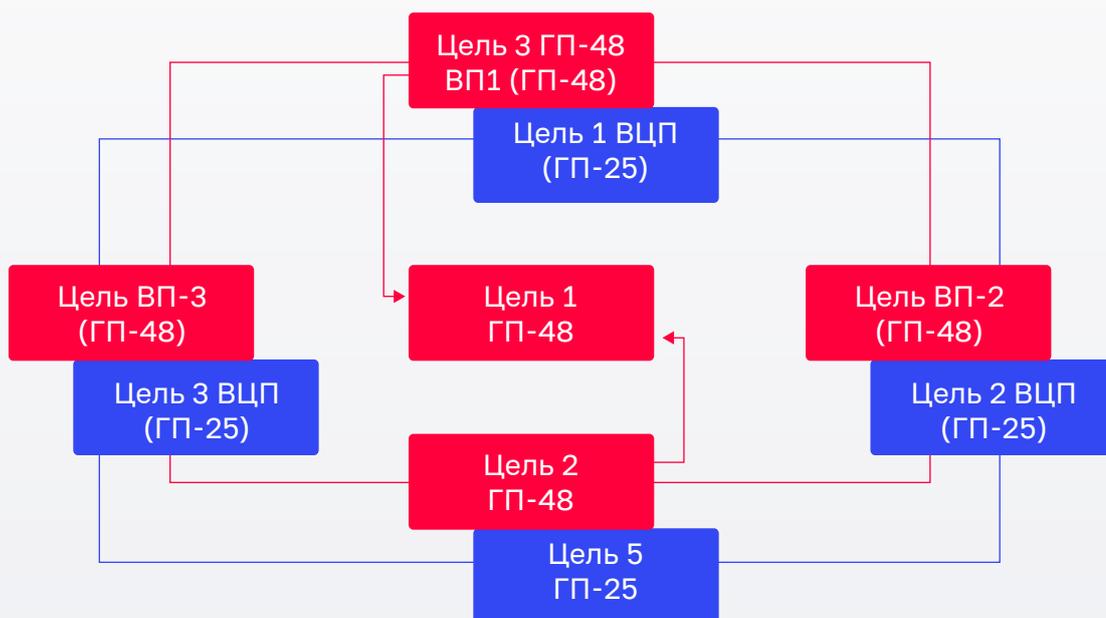
По мнению Счетной палаты, отсутствие до настоящего времени типологии сельских территорий по уровню и устойчивости их развития не позволяет эффективно распределять и использовать бюджетные ресурсы, разрабатывать мероприятия по развитию сельских территорий с учетом потребностей сельских жителей конкретных территорий и своевременно принимать управленческие решения от федерального до муниципального уровней власти.

Анализ целей ГП-25 и ГП-48 позволяет сделать вывод, что они были сведены к отдельным элементам целей, определенных стратегическими документами, таких как строительство (приобретение) благоустроенного жилья (ГП-25 и ГП-48), активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни (ГП-25), сохранение доли сельского населения в общей численности населения Российской Федерации (ГП-48).

22. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

23. Г.У. Акимбекова «Проблемы и перспективы ревитализации сельских территорий в Республике Казахстан».

Преимственность целей ВЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» (ГП-25, 2019 год и ГП-48 с 2020 года)*



* 2019 год: цель 1 ВЦП (ГП-25) – обеспечение создания комфортных условий в сельской местности путем строительства (приобретения) оборудованного всеми видами благоустройства жилья для граждан, проживающих в сельской местности, в 2019 году составит 325,73 тыс. кв. м, в том числе для молодых семей и молодых специалистов – 165,65 тыс. кв. м); цель 2 ВЦП (ГП-25) – содействие созданию высокопроизводительных рабочих мест на селе (количество созданных рабочих мест в 2019 году составит – 1,5 тыс. мест); цель 3 ВЦП (ГП-25) – активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни (количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку в 2019 году, составит 171 единицу); цель 3 ВЦП (ГП-25) – активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов и формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни (количество реализованных проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку в 2019 году, составит 171 единицу); цель 5 ГП-25 – достижение объема располагаемых ресурсов домашних хозяйств (в среднем на 1 члена домашнего хозяйства в месяц) в сельской местности в 2025 году в размере 21 870 рублей.

2020 год: Цель 1 ГП-48 – сохранение доли сельского населения в общей численности населения Российской Федерации на уровне не менее 25,1 % в 2025 году; цель 2 ГП-48 – достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в размере 75,5 % в 2025 году; цель 3 ГП-48 – повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2 % в 2025 году; ВП1 (ГП-48) – «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»; ВП2 (ГП-48) – «Содействие занятости сельского населения»; ВП3 (ГП-48) – «Благоустройство сельских территорий» (одна из задач – поддержание инициатив граждан).

Решение кадровых проблем на селе наряду с государственными программами «Содействие занятости населения», «Развитие образования» относится к задачам ведомственного проекта «Содействие занятости сельского населения» ГП-48, целями которого являются повышение уровня занятости и снижение уровня безработицы населения трудоспособного возраста.

Оценка целей ГП-48 показала, что они недостаточно увязаны с национальными целями развития страны до 2030 года.

Вторая цель ГП-48 предусматривает достижение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в размере 75,5% в 2025 году.

По данным Росстата, в настоящее время располагаемые ресурсы на одного сельского жителя, включающие все денежные и натуральные поступления, составляют только 64% от городского уровня. В результате численность сельского населения со среднедушевыми денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по итогам 2018 года составила 22% (в городе – 7,1%).

По мнению экспертов, одними из основных проблем, влияющих на уровень жизни сельского населения, также являются безработица и низкий уровень доходов. Увеличивается разрыв уровня безработицы между городом и селом, который к 2019 году увеличился почти в два раза (6,9% против 3,9%). Среднемесячная номинальная заработная плата в сельском хозяйстве не превышает 60% средней по экономике, а среднедушевые располагаемые ресурсы сельских домохозяйств, несмотря на дополнительный труд в личном подсобном хозяйстве, составляют 63,8% от городского уровня²⁴ (рисунок 4).

Таким образом, по мнению Счетной палаты, с учетом вышеперечисленных факторов, имеются риски не достижения заданных параметров цели ГП-48 по увеличению соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств к 2025 году на 8,5 процентных пункта.

Также недостаточно коррелирует с национальной целью по созданию комфортной и безопасной среды для жизни, определенной Указом № 474, цель ГП-48 – повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2% в 2025 году, поскольку не определяет в ежегодном количественном выражении улучшение жилищных условий сельских семей²⁵ (рисунок 5).

-
24. Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова. «Основные направления социально-экономического развития сельских территорий в России», 2019.
 25. Показателями, характеризующими достижение данной национальной цели, являются в том числе: улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м в год и улучшение качества городской среды в полтора раза. Цель ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» – к 2026 году обеспечение объема ввода (приобретения) не менее 1,33 млн кв. м жилья для 15,3 тыс. семей, проживающих и работающих на сельских территориях; обеспечение объема ввода не менее 104,93 тыс. кв. м жилых домов, построенных с использованием деревянного домостроения; улучшение жилищных условий 122 тыс. семей, проживающих на сельских территориях, путем предоставления ипотечных кредитов (займов) по льготной ставке от 0,1 до 3% годовых; повышение уровня благоустройства не менее 350,9 тыс. сельских домовладений; обустройство инженерной инфраструктуры и благоустройство не менее 850 площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку.

Соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств



* Ретроспективный расчет Счетной палаты

Согласно расчету Счетной палаты оценка влияния мероприятий ГП-48 на достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» показала, что доля семей, проживающих в сельской местности, которая улучшит к 2026 году свои жилищные условия, весьма незначительна – менее половины процента (0,46%²⁶)

26. Согласно показателю национальной цели ежегодно планируется улучшить жилищные условия 5 млн семей. За период с 2020 по 2025 год включительно – 30 млн семей. По ГП-48 за период с 2020 по 2025 год включительно (6 лет) планируется улучшить жилищные условия 137,3 тыс. семей (15,3 + 122,0). Доля ГП-48 в реализации национальной цели к 2026 году 0,46 % (0,137/30 x 100 %).

к 2026 году от целевого показателя национальной цели по созданию комфортной и безопасной среды для жизни, который составляет не менее 5 млн семей ежегодно.

Таким образом, влияние мероприятий ГП-48 на достижение национальной цели минимально.

Рисунок 5

Анализ влияния мероприятий ГП-48 на достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» Указа Президента Российской Федерации № 474



Несмотря на то, что с 2020 года мероприятия по комплексному развитию сельских территорий реализуются в рамках отдельной госпрограммы – ГП-48, отмечается преемственность основных направлений, ранее реализуемых в рамках ГП-25, таких, как развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях, строительство и приобретение жилья в сельской местности²⁷.

27. Анализ преемственности целей, задач и мероприятий ГП-25 и ГП-48 приведен в приложении № 5 к отчету.

В то же время, по мнению экспертов, еще на этапе формирования ГП-48 Минсельхозом России была осуществлена группировка мероприятий по трем группам, главной из которых является осуществление инициативных проектов сельских муниципалитетов, отдельных жителей и групп, бизнеса. На эту меру, согласно проекту паспорта ГП-48, планировалось направить почти 1,2 трлн рублей, то есть 85 % всех средств госпрограммы. При этом в странах ЕС на аналогичное мероприятие (программа «LEADER») расходуется 6–7 % средств²⁸.

Анализ деятельности Минсельхоза России показал, что, несмотря на начало реализации ГП-48 с 1 января 2020 года, входящие в ее состав ведомственные целевые программы²⁹ (процессная часть) были утверждены Министерством только 20 апреля 2020 года³⁰, ведомственные проекты (проектная часть)³¹ – в июне, или через 5,5 месяца после начала срока их реализации³².

Следует отметить, что порядок управления реализацией ГП-25 был утвержден только в феврале 2020 года³³, или спустя более двух лет после приведения госпрограммы в формат пилотной³⁴.

Планы мониторинга реализации ГП-25 на 2018–2019 годы утверждались к окончанию финансового года и завершению реализации программных мероприятий, что носило формальный характер³⁵.

План мониторинга реализации ГП-48 на 2020 год утвержден на 11 месяцев позже установленного срока³⁶.

Как показали результаты проведенных проверок, Минсельхозом России надлежащий контроль при реализации ГП-25 (в части мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий) и ГП-48 не осуществлялся.

-
28. В.Я. Узун «Госпрограмма комплексного развития сельских территорий. Анализ проекта» («Экономическое развитие России», том 26, № 5, май, 2019).
 29. «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий», «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий», «Современный облик сельских территорий».
 30. Приказы Минсельхоза России от 20 апреля 2020 г. №№ 211, 212, 214.
 31. «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений», «Содействие занятости сельского населения», «Благоустройство сельских территорий» «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях», «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях».
 32. Протокол от 19 июня 2020 г. № ЕФ-17-51 «Об утверждении паспортов ведомственных проектов (программ)».
 33. Приказ Минсельхоза России от 6 февраля 2020 г. № 42 (зарегистрирован в Минюсте России 18 марта 2020 г. № 57774).
 34. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 г. № 1544.
 35. Например, на 2019 год – совместным приказом Минсельхоза России и Минэкономразвития России от 27 декабря 2019 г. № 693/859.
 36. Совместным приказом Минсельхоза России и Минэкономразвития России от 22 июня 2020 г. № 314/365.

Информация о достижении показателей по устойчивому развитию сельских территорий в рамках ГП-25, отраженная в Национальных докладах о ходе реализации государственной программы за 2018–2019 годы, представлена в таблице:

Наименование показателя	2018 г.		2019 г.	
	план	факт	план	факт
Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, тыс. кв. м	179,7	507,9	325,73	688
в том числе для молодых семей и молодых специалистов, тыс. кв. м	125,8	362,3	165,65	464,01
Ввод в действие общеобразовательных организаций, тыс. уч. мест	3,4	2,07	-	-
Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики, ед.	24	78	-	-
Ввод в действие плоскостных сооружений, тыс. кв. м	14,1	119,1	-	-
Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа, тыс. мест	0,4	1,3		
Ввод в действие распределительных газовых сетей, тыс. км	0,5	1	0,67	0,82
Ввод в действие локальных водопроводов, тыс. км	0,3	0,8	0,56	0,61
Количество населенных пунктов, расположенных в сельской местности, в которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, ед.	4	14	13	15
Количество реализованных местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку, ед.	38	319	171	261
Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к ближайшим общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, а также к объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции, тыс. км	0,7	0,9	0,43	0,68
Сокращение общего числа семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий в сельской местности, %	-	-	9,3	10,3
Сокращение общего количества молодых семей и молодых специалистов, нуждающихся в улучшении жилищных условий в сельской местности, %	-	-	16,8	18,9
Уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности, %	-	-	59,8	60,7

Наименование показателя	2018 г.		2019 г.	
	план	факт	план	факт
Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	-	-	65,2	67,9
Количество созданных рабочих мест на селе, тыс. мест	-	-	1,5	25,2
Количество реализованных мероприятий по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий, ед.	-	-	3	3

Как видно из приведенных данных, показатели по устойчивому развитию сельских территорий по Российской Федерации ежегодно перевыполнялись³⁷.

При этом по результатам контрольного мероприятия³⁸ Счетной палаты и анализа данных установлено искажение отчетности по достижению показателей результативности (ввод в действие газовых распределительных сетей и локальных водопроводов) 17 из 52 регионов (32,7%)³⁹, представивших полную информацию в АИС «Единая проектная среда», что несет риски отражения некорректной информации в части комплексного (устойчивого) развития сельских территорий в годовых отчетах о реализации ГП-25, представляемых Минсельхозом России в Минэкономразвития России, а также в ежегодных национальных докладах о ходе реализации ГП-25, утверждаемых распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Вышеизложенное свидетельствует о недостаточном осуществлении Министерством, как ответственным исполнителем ГП-25, контроля за достоверностью ведомственной отчетности, характеризующей результативность реализации мероприятий по инфраструктурному развитию сельских территорий.

Аналогичные риски усматриваются при формировании субъектами Российской Федерации отчетности в рамках реализации мероприятий ГП-48.

Оценка деятельности Минсельхоза России показала, что при реализации ГП-25 (в части мероприятий устойчивого развития сельских территорий) ведомством выделялись такие

-
37. За исключением показателя «Ввод в действие общеобразовательных организаций, тыс. уч. мест» (по итогам 2018 года).
38. «Аудит эффективности реализации мероприятий, направленных на инфраструктурное развитие сельских территорий и обеспечение сельского населения благоустроенным жильем в 2018-2019 годах и истекшем периоде 2020 года в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – контрольное мероприятие).
39. Республики Марий Эл, Крым, Саха (Якутия), Хакасия, Ингушетия и Удмуртская Республика, Московская, Костромская, Иркутская, Рязанская, Ивановская, Оренбургская, Липецкая, Ленинградская, Омская и Кемеровская области, Пермский край.

риски, как недостаточные темпы социального развития сельских территорий, ухудшение социально-демографической ситуации, отток трудоспособного населения, особенно молодежи, а также сокращение сельских населенных пунктов; сокращение количества рабочих мест, снижение доходов и уровня жизни в сельской местности; недостаточные темпы инженерно-технического развития сельских территорий.

При этом для преодоления указанных возможных негативных последствий предлагалось стимулирование производства сельскохозяйственной продукции в целях сохранения уклада жизни в сельской местности и обеспечения доходов сельского населения.

Система управления рисками при реализации Минсельхозом России ведомственных проектов и ведомственных целевых программ, входящих в структуру ГП-48, сведена преимущественно к трем рискам и соответственно мероприятиям по их предупреждению, а именно риску: недофинансирования (отсутствие в бюджете субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств региона в размере, достаточном для обеспечения предельного уровня софинансирования расходного обязательства на предоставление субсидии из федерального бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий), несвоевременного заключения субъектами Российской Федерации государственных (муниципальных) контрактов с исполнителями мероприятий (соглашений с юридическими лицами) и нарушения сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Согласно дополнительным и обосновывающим материалам, представленным Минсельхозом России в Счетную палату на экспертизу вместе с проектом ГП-48, при реализации ГП-48 Министерством определены иные финансово-экономические риски развития сельских территорий, а именно: суверенные (снижение уровня жизни населения страны, сокращение финансирования ГП-48) и внутренние (низкий уровень активности потенциальных участников ГП-48 в предложении инициативных проектов; стремление регионов получить софинансирование на крупные региональные проекты в ущерб проектам муниципальным; неравномерное распределение федеральных ресурсов по субъектам Российской Федерации в силу меньших возможностей подготовки проектов в бюджетно-дефицитных регионах; отвлечение значительного объема финансовых ресурсов ГП-48 на завершение незаконченных объектов ГП-25; рост стоимости проектных работ на подготовку инициативных проектов в силу увеличения спроса на такие проекты; низкий уровень мотивированности федеральных органов исполнительной власти в координации усилий по реализации ГП-48). Определены механизмы управления внутренними рисками.

Таким образом, по мнению Счетной палаты, в Минсельхозе России не сформирована полноценная система управления рисками при реализации ГП-48 и ее структурных элементов, включающая разработку перечня и шкалы рисков на основе комплексного (всестороннего) подхода при их оценке и описание мер по предотвращению и минимизации выявленных рисков и способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий.

7.2. Оценка влияния механизмов ГП-25 и ГП-48 на развитие инженерной инфраструктуры в сельской местности (газификация и водоснабжение) и обеспеченность благоустроенным жильем сельских жителей

За 2018–2020 годы на реализацию мероприятий по комплексному развитию сельских территорий из федерального бюджета направлено 41 051,4 млн рублей⁴⁰ (рисунок 6).

Рисунок 6



Основная доля финансирования была направлена на обеспечение жильем граждан, проживающих в сельской местности, – 35 %, обустройство объектами инженерной инфраструктуры, наиболее значимыми из которых являются объекты газо- и водоснабжения – 20 % (рисунок 7).

40. Без учета финансирования мероприятия по строительству дорог в сельской местности, осуществляемого Росавтодором, и финансирования мероприятий по другим госпрограммам Российской Федерации.

Обеспеченность сельских территорий инженерной инфраструктурой

● Бюджетные ассигнования ● Кассовое исполнение

млн руб.



Согласно ежегодному докладу Минсельхоза России «О состоянии сельских территорий» уровень газификации жилых домов сетевым газом в сельской местности на 1 января 2019 года составил 60,3 %, увеличившись по сравнению с 2017 годом на 1,5 %.

На 1 января 2019 года негазифицированными оставались 91,6 тыс. сельских населенных пунктов, или 68,5 % общего их числа, имеющих постоянное население.

Общая протяженность уличной газовой сети составила 328,6 тыс. км, что на 3,2 тыс. км, или 1 %, больше, чем в 2017 году.

Согласно данным ведомственной отчетности⁴¹ по состоянию на 1 января 2020 года уровень газификации жилых домов (квартир) сетевым газом в сельской местности составил 60,7 %, увеличившись за отчетный период на 0,4 процентных пункта.

В 2018 году общая протяженность уличной водопроводной сети в сельской местности составила 220,7 тыс. км, что на 0,4 тыс. км, или 0,2 %, меньше по сравнению с 2017 годом.

Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой в 2018 году достиг 66,4 %, по состоянию на 1 января 2020 года увеличился до 67,9 %.

Информация об уровнях газификации и обеспеченности сельского населения питьевой водой по состоянию на 1 января 2019 года и 1 января 2020 года (по данным формы ГП-2) представлена в таблице:

	Уровень газификации домов (квартир) сетевым газом, %		Обеспеченность сельского населения питьевой водой, %	
	на 01.01.2019	на 01.01.2020	на 01.01.2019	на 01.01.2020
Российская Федерация	59,5	60,7	66,6	67,9
Центральный федеральный округ	65,8	66,9	64,1	67,8
Северо-Западный федеральный округ	24,7	25,3	54,3	55,1
Южный федеральный округ	69,3	69,4	71,2	71,5
Северо-Кавказский федеральный округ	79,7	81,2	71,8	72,5
Приволжский федеральный округ	77,0	77,6	73,1	74,0

41. Форма ГП-2 «Сведения по показателям к расчету целевых индикаторов инженерного обустройства села», утвержденная приказом Минсельхоза России от 22 августа 2013 г. № 312 «Об организации представления и обработки отчетности о ходе реализации Государственной программы» (далее – форма ГП-2).

	Уровень газификации домов (квартир) сетевым газом, %		Обеспеченность сельского населения питьевой водой, %	
	на 01.01.2019	на 01.01.2020	на 01.01.2019	на 01.01.2020
Уральский федеральный округ	34,4	35,0	70,3	71,4
Сибирский федеральный округ	12,1	12,6	59,1	60,0
Дальневосточный федеральный округ	12,3	29,2	22,2	22,5

Таким образом, по данным Минсельхоза России, по состоянию на 1 января 2020 года наибольшее количество газифицированных домовладений расположено в СКФО (81,2 %), ПФО (77,6 %) и ЮФО (69,4 %), а наименьшее – в СФО (12,6 %), СЗФО (25,3 %) и ДФО (29,2 %).

Наименьший показатель по обеспеченности сельского населения питьевой водой вновь характерен для СЗФО (55,1 %) и ДФО (22,5 %), по остальным федеральным округам его значение находится в диапазоне от 60 до 74 %.

Анализ корректности данных вышеуказанной ведомственной отчетности будет приведен далее в отчете.

По данным Минстроя России, по состоянию на 1 января 2020 года удельный вес протяженности водопроводных сооружений, нуждающихся в замене, в общем протяжении водопроводных сетей в сельской местности страны составлял 40,9 %. При этом в 15 регионах⁴² данный показатель превысил 50 %. Наибольшая степень износа водопроводных сооружений отмечается в Липецкой области (74,8 %), Новгородской области (63,9 %), Карачаево-Черкесской Республике (63,4 %) и Калининградской области (61 %).

В 2018 и 2019 годах развитие инженерной инфраструктуры сельских территорий осуществлялось Минсельхозом России в рамках ГП-25 в виде предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство газораспределительных сетей и локальных водопроводов, расположенных в сельской местности.

Информация об объемах средств, направленных на строительство объектов инженерной инфраструктуры в 2018–2019 годах, представлена в таблице:

42. Приморский край – 50,3 %, Псковская область – 50,5 %, Республика Крым – 51,7 %, Воронежская область – 51,9 %, Астраханская область – 52,7 %, Калужская область – 53,4 %, Республика Северная Осетия – Алания – 54,4 %, Кабардино-Балкарская Республика – 55,4 %, Волгоградская область – 55,6 %, Курская область – 55,7 %, Магаданская область – 55,9 %, Калининградская область – 61 %, Карачаево-Черкесская Республика – 63,4 %, Новгородская область – 63,9 %, Липецкая область – 74,8 % (информация о состоянии (степени износа) водопроводных сетей в сельской местности по состоянию на 1 января 2020 года представлена в приложении № 6 к отчету).

Период	Направление	Всего	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет
2018 г.	Газ	1 329,7	823,9	439,9	65,9
	Вода	1 579,6	980,1	479,8	119,7
	ККЗ*	1 219,0	783,5	386,3	49,2
	Всего	4 128,3	2 587,5	1 306,0	234,8
2019 г.	Газ	1 296,8	780,5	452,0	64,3
	Вода	1 484,0	931,0	448,3	104,7
	ККЗ*	1 081,2	742,3	298,5	40,4
	Всего	3 862,0	2 453,8	1 198,8	209,4
Всего за период 2018-2019 гг.	Газ	2 626,5	1 604,4	891,9	130,2
	Вода	3 063,6	1 911,1	928,1	224,3
	ККЗ*	2 300,2	1 525,8	684,8	89,6
	Итого	7 990,3	5 041,4	2 504,8	444,2

* Проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, включающие строительство инженерной и социальной инфраструктуры.

Соглашения о предоставлении субсидий на развитие инженерной инфраструктуры в рамках ГП-25 заключены в 2018 и 2019 годах с 61 регионом с установлением показателей результативности предоставления субсидии «Ввод в действие распределительных газовых сетей, км» и «Ввод в действие локальных водопроводов, км».

С 2020 года развитие инженерной инфраструктуры сельских территорий осуществляется в рамках ГП-48, в частности, – ведомственного проекта «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях» и ведомственной целевой программы «Современный облик сельских территорий» (далее – ВЦП СОСТ).

Объем средств, направленный в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам регионов в 2020 году, составляет:

- на реализацию мероприятий вышеуказанного ведомственного проекта – 2 777,76 млн рублей, в том числе: из федерального бюджета – 2 172,1 млн рублей, из региональных бюджетов – 605,7 млн рублей;
- на реализацию мероприятий ВЦП СОСТ – 12 764,8 млн рублей, в том числе: из федерального бюджета – 10 734,4 млн рублей, из региональных бюджетов – 2 030,4 млн рублей.

Как предусмотрено паспортом ведомственного проекта «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях», его реализация в 2020–2021 годах направлена на завершение строительства объектов, реализация которых начата в рамках ГП-25.

При этом в ведомственном проекте отсутствуют качественные показатели, характеризующие обеспеченность сельского населения объектами инженерной инфраструктуры, их потребность и удовлетворенность.

Основное развитие объектов социальной и инженерной инфраструктуры запланировано в рамках ВЦП СОСТ. Так, на отбор проектов на 2020 год и плановый период 2021–2022 годов 68 субъектами Российской Федерации была представлена заявочная документация по 528 проектам на общий объем средств федерального бюджета 38 295,75 млн рублей (в том числе: 27 584,26 млн рублей – на 2020 год, 9 182,98 млн рублей – на 2021 год, 1 582,51 млн рублей – на 2022 год).

По итогам рассмотрения заявок допущены к отбору 482 проекта из 65 субъектов Российской Федерации на общую сумму финансирования за счет средств федерального бюджета 33 550,7 млн рублей (в том числе: 25 357,0 млн рублей – на 2020 год, 7 312,8 млн рублей – на 2021 год, 880,83 млн рублей – на 2022 год).

Для реализации в 2020 году Минсельхозом России⁴³ отобраны 146 проектов, общий объем финансирования которых на период 2020–2022 годов составляет 22 003,94 млн рублей, в том числе: из федерального бюджета – 17 283,1 млн рублей (78,5%), из внебюджетных источников – 764,7 млн рублей (3,5%).

В рамках указанных проектов осуществляется строительство 152 объектов инженерной инфраструктуры в 38 субъектах Российской Федерации, объем финансирования которых за счет всех источников составляет 6 703,3 млн рублей (из них: федеральный бюджет – 5 514,7 млн рублей (82,3%), внебюджетные источники – 269,6 млн рублей (4%), из них:

- 66 объектов газоснабжения, объем финансирования которых за счет всех источников составляет 1 931,1 млн рублей (из них: федеральный бюджет – 1 593,7 млн рублей (82,5%), внебюджетные источники – 90,3 млн рублей, или 4,7%);
- 22 объекта водоотведения и канализации, объем финансирования которых за счет средств всех источников составляет 2 087,2 млн рублей (из них: федеральный бюджет – 1 688,85 млн рублей (80,9%), внебюджетные источники – 89,2 млн рублей, или 4,3%).

При этом Минсельхоз России не владеет полной информацией о реализации иными федеральными органами исполнительной власти и ПАО «Газпром» мероприятий по развитию инженерной инфраструктуры на сельских территориях, что, по мнению Счетной палаты, затрудняет определение потребности в строительстве объектов

43. В соответствии с протоколом заседания Комиссии по организации и проведению отбора проектов, а также по оценке эффективности использования субсидий от 15 ноября 2019 г. № 1.

инженерной инфраструктуры в разрезе субъектов Российской Федерации, объемах финансирования, а также осуществление оценки обеспеченности сельского населения указанными объектами.

Информация о вводе в эксплуатацию газораспределительных сетей и локальных водопроводов за период 2018–2019 годов (согласно статистическим данным⁴⁴, сбор и обработка которых осуществляется по форме 1-УРСТ в информационной системе Минсельхоза России) представлена в таблице:

	Ввод в действие распределительных газовых сетей, км			Ввод в действие локальных водопроводов, км		
	план	факт	% выполнения	план	факт	% выполнения
2018 г.	785,67	990,13	126	660,08	803,35	121,7
2019 г.	744,62	815,44	109,5	583,58	605,43	103,7
Всего	1 530,29	1 805,57	118	1 243,66	1 408,77	113,3

В соответствии с данными национальных докладов⁴⁵ о ходе реализации ГП-25 в 2018 году уровень газификации домов (квартир) сетевым газом в сельской местности достиг 60,3 % (план – 59,1 %), а уровень обеспеченности питьевой водой – 66,4 % (план – 64,5 %), в 2019 году уровень газификации домов (квартир) сетевым газом в сельской местности составил 60,7 % (план – 59,8 %), а уровень обеспеченности питьевой водой – 67,9 % (план – 65,2 %).

Информация о плановых показателях, характеризующих уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой и сетевым газом в рамках реализации ВЦП СОСТ, представлена в таблице:

Показатель ВЦП СОСТ	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	Итого
Уровень газификации жилых домов (квартир) газом в сельской местности, %	60,2	61,7	64,5	66,7	69,9	71,1	71,1
Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	67,9	71,6	74,7	76,3	77,9	79,5	79,5

44. Приказом Росстата от 11 ноября 2016 г. № 721 утверждена месячная форма федерального статистического наблюдения № 1-УРСТ «Сведения о ходе реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (далее – форма 1-УРСТ).

45. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2018 году ГП-25 утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2019 г. № 1352-р; Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2019 году ГП-25 утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 1684-р.

Проведенный анализ динамики плановых показателей показал, что в документах среднесрочного планирования значения плановых показателей меньше значений фактически достигнутых показателей по итогам отчетного периода. Так, плановые показатели по уровню газификации жилых домов (квартир) газом в сельской местности на 2019 и 2020 годы меньше на 0,5 процентных пункта фактически достигнутых по итогам 2018 и 2019 годов соответственно.

Аналогично плановый показатель по уровню обеспеченности сельского населения питьевой водой на 2019 год был меньше на 1,2 процентных пункта фактически достигнутого по итогам 2018 года.

Помимо статистических данных по форме 1-УРСТ, отражающих результативность мероприятий по строительству инженерной инфраструктуры на сельских территориях за счет средств федерального бюджета, Минсельхозом России осуществляется сбор ведомственной отчетности, представляемой по форме ГП-2 «Сведения по показателям к расчету целевых индикаторов инженерного обустройства села», в которой регионами указывается информация о сведениях по показателям к расчету целевых индикаторов инженерного обустройства села по мероприятиям, реализуемым в субъекте Российской Федерации за счет всех источников финансового обеспечения.

На основе формируемых в форме ГП-2 данных о протяжности введенных в действие газораспределительных сетей Минсельхозом России рассчитывается уровень газификации домов (квартир) сетевым газом в сельской местности.

Расчет уровня газификации осуществляется исходя из количества жилых домов в сельской местности и жилых домов, подключенных к сетевому газу. При этом, как показал проведенный анализ, регионами учитываются и не подключенные к сетям домовладения, чья потребность должна быть обеспечена за счет введенных в отчетном году объектов.

Показатель «Обеспеченность сельского населения питьевой водой» рассчитывается исходя из численности сельского населения и численности сельского населения, обеспеченного питьевой водой. При этом наш анализ показал, что в расчете учитывается численность сельского населения, потребность в питьевой воде которого обеспечена не только водопроводами. При данном подходе показатель не характеризует конечного результата по введенным в действие локальным водопроводам с последующим подключением домовладений.

По мнению Счетной палаты, методика Минсельхоза России нуждается в корректировке методов расчета показателей, характеризующих уровень газификации сельских домов сетевым газом и обеспеченность сельского населения питьевой водой, которые должны учитывать фактическое подключение населения к объектам, в том числе за счет ввода новых объектов, а также изменение обеспеченности потребности на душу населения.

Влияние демографических факторов на достижение показателя ГП-25 (ВЦП «Устойчивое развитие сельских территорий») по обеспеченности сельского населения питьевой водой будет рассмотрено далее в отчете.

Также Росстатом осуществляется наблюдение за состоянием экономики и социальной сферы муниципальных образований, в соответствии с которым собирается статистическая отчетность по форме 1-МО о протяженности уличных газовых и водопроводных сетей, формируемая в том числе в разрезе сельских поселений⁴⁶.

Так, согласно данным статистического учета (форма 1-МО)⁴⁷ по состоянию на 31 декабря 2019 года протяженность уличной газовой сети составила 330 865,41 км, в то же время согласно данным ведомственной отчетности (форма ГП-2), сформированной Минсельхозом России на основе данных субъектов Российской Федерации, протяженность составила 505 595,04 км, что на 34,5 % больше значений официального статистического учета. Аналогично при реализации мероприятий по развитию водоснабжения сельской местности отклонение составило 29,7%. Так, протяженность водопроводной сети в соответствии с данными формы 1-МО составила 225 431,2 км, при этом по данным формы ГП-2 – 292 385,25 км.

Информация о топ-10 субъектах Российской Федерации, ведомственная отчетность которых существенно отличается от данных статистического учета, представлена в таблице:

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	По состоянию на 31.12.2019			
		форма ГП-2	форма 1-МО	разница (форма ГП-2 – форма 1-МО)	% отклонения от данных формы 1-МО

Газораспределительные сети, км

1	Московская область	28 176,30	141,84	28 034,46	19 764,8
2	Свердловская область	4 755,42	104,06	4 651,36	4 469,9
3	Псковская область	1 006,12	270,23	735,89	272,3

46. Форма № 1-МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования», утвержденная приказом Росстата 2 июля 2019 г. № 370 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования» (далее – форма 1-МО).

47. Протяженность уличных газовых сетей на конец отчетного года устанавливается на основании инвентарных данных или по данным технического учета. Протяжение уличной газовой сети учитывается в одиночном исчислении, то есть в одну линию. Если по улице уложены трубы в две и более линий, то для определения протяженности газовой сети необходимо суммировать протяженности всех линий. Уличной водопроводной сетью считается сеть трубопроводов, уложенных вдоль улиц, проездов, переулков, набережных и так далее. «Бесхозяйная» сеть, в том числе эксплуатируемая, в форме 1-МО не отражается. Таким образом, учитывается одиночное протяжение уличной водопроводной сети (без летних водопроводов), находящейся на балансе организации.

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	По состоянию на 31.12.2019			
		форма ГП-2	форма 1-МО	разница (форма ГП-2 – форма 1-МО)	% отклонения от данных формы 1-МО
4	Ямало-Ненецкий автономный округ	273,7	80,45	193,25	240,2
5	Республика Коми	300,59	89,3	211,3	236,6
6	Пензенская область	16 541,10	6 136,89	10 404,21	169,5
7	Смоленская область	6 323,23	2 689,76	3 633,47	135,1
8	Республика Башкортостан	42 154,60	18 297,21	23 857,39	130,4
9	Рязанская область	14 360,05	6 741,92	7 618,13	113,0
10	Республика Марий Эл	4 031,74	1 921,16	2 110,58	109,9

Водопроводные сети, км

1	Московская область	6 097,60	63,92	6 033,69	9 439,4
2	Республика Саха (Якутия)	1 504,17	70,66	1 433,51	2 028,7
3	Свердловская область	1 492,80	328,56	1 164,24	354,3
4	Саратовская область	17 529,30	4 884,97	12 644,33	258,8
5	Ленинградская область	4 214,40	1 529,17	2 685,23	175,6
6	Республика Тыва	95,8	41,64	54,16	130,1
7	Тульская область	4 589,70	2 073,64	2 516,06	121,3
8	Республика Бурятия	546,6	277,36	269,24	97,1
9	Республика Северная Осетия – Алания	3 645,68	1 874,93	1 770,76	94,4
10	Республика Мордовия	1 943,15	1 047,44	895,71	85,5

Минсельхоз России не осуществляет выверку данных, отраженных субъектами Российской Федерации в отчетности, в части протяженности введенных газовых и водопроводных сетей, обеспеченности сельского населения сетевым газом и водопроводной водой.

При этом Счетной палатой выявлены системные нарушения по предоставлению отдельными субъектами Российской Федерации недостоверной отчетности

по результатам использования субсидий (по показателям протяженность введенных в действие газовых и водопроводных сетей).

Так, Минсельхозом России в 2019 году из федерального бюджета бюджету Республики Марий Эл были предоставлены⁴⁸ средства на газоснабжение жилых домов д. Макаркино Горномарийского района в объеме 1,8 млн рублей, с показателем результативности «Ввод в действие распределительных газовых сетей» протяженностью 2,2 км. В соответствии с отчетом Республики Марий Эл⁴⁹ указанный показатель выполнен в полном объеме – 2,2 км распределительных газовых сетей введены в эксплуатацию в 2019 году.

При этом в 2020 году Минсельхоз России предоставил⁵⁰ бюджету Республики Марий Эл субсидию в объеме 0,2 млн рублей на окончание строительства вышеуказанного объекта.

Таким образом, в результате несвоевременного ввода объекта в эксплуатацию 44 домовладения, потребность в сетевом газе которых должна была быть решена за счет строительства данного объекта, по состоянию на 1 июня 2020 года подключение не осуществили.

Также Республикой Марий Эл была предоставлена недостоверная информация о введенных в эксплуатацию газораспределительных сетях по объекту «Газоснабжение жилых домов в д. Нижний Рушенер, Большая Гора, Малая Гора, Куракино, Куськино, Поташкино, Читово, с. Кункур Сернурского муниципального района», строительство которых осуществлялось в 2018 году за счет субсидии из федерального бюджета, предоставленной в объеме 1,1 млн рублей⁵¹, поскольку строительство указанного объекта осуществлялось и в 2019 году за счет средств федерального бюджета в объеме 6,0 млн рублей⁵².

Анализ показал, что по итогам 2018–2019 годов 17 из 52 субъектов Российской Федерации, представивших полную информацию в АИС «Единая проектная среда», была представлена недостоверная отчетность о вводе в эксплуатацию 65 объектов инженерной инфраструктуры, стоимость строительства которых только за счет средств федерального бюджета составила 428,8 млн рублей, что влечет риски нерезультативного использования субсидии в отчетном периоде и роста количества объектов незавершенного строительства. За счет строительства указанных объектов

48. На основании соглашения о предоставлении субсидии от 1 декабря 2019 г. № 082-07-2019-030.

49. Отчет о достижении значений показателей результативности предоставления субсидии по состоянию на 1 января 2020 года, сформированный в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

50. В соответствии с соглашением от 22 декабря 2019 г. № 082-09-2020-379.

51. В соответствии с соглашением от 13 февраля 2018 г. № 082-07-2018-098.

52. В соответствии с соглашением от 1 декабря 2019 г. № 082-07-2019-030.

планировалось обеспечение инженерной инфраструктурой 10 197 домовладений⁵³, которые по состоянию на 1 июня 2020 года фактическое подключение к объектам не осуществили.

В этой связи, по мнению Счетной палаты, во всех регионах, в которых реализуются мероприятия по развитию инженерной инфраструктуры в рамках ГП-48, целесообразно провести инвентаризацию объектов незавершенного строительства инженерной инфраструктуры и проработать вопросы по их поэтапному вводу в эксплуатацию.

Кроме того, в рамках проведенного анализа отмечено, что в отдельных случаях строительство объектов инженерной инфраструктуры осуществляется в соответствии с проектной документацией, не предусматривающей поэтапный ввод построенных объектов в эксплуатацию, что в условиях ограниченных бюджетных ресурсов является основной причиной роста объектов незавершенного строительства.

Так, в Кемеровской области с 2018 года осуществляется строительство газораспределительных сетей в с. Березово Кемеровского муниципального района, ввод в эксплуатацию которых запланирован на конец 2020 года. Объем финансирования строительства указанного объекта за период 2018–2020 годов составил 102,5 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 73,7 млн рублей⁵⁴. Объект рассчитан на подключение 890 домовладений, в том числе 317 домовладений за счет ввода в действие газопровода в 2018 году и 452 домовладений – в 2019 году.

Вместе с тем по состоянию на 1 июня 2020 года построенные в 2018 и 2019 годах газораспределительные сети фактическую потребность сельского населения не удовлетворяют, поскольку проектная документация не предусматривает поэтапный ввод в действие отдельных участков объекта. При этом информация об их вводе указана в статистической (форма 1-УРСТ) и ведомственной (форма ГП-2) отчетности, которая использовалась Минсельхозом России при оценке состояния развития сельских территорий.

Аналогичная ситуация отмечена в Омской области по объекту строительства локальных водопроводов в с. Октябрьское Горьковского района, а также в Оренбургской области – с. Елшанка Первая муниципального образования Бузулукского района, с. Ключи муниципального образования Грачевского района, пос. Юговка, муниципального образования Красногвардейского района, с. Ударник г. Орск, с. Сагарчин муниципального образования Акбулакского района и др.

-
53. Без учета информации по Республике Ингушетия ввиду того, что Минсельхозпрод Республики Ингушетия не владеет данной информацией.
54. Соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету Кемеровской области от 12 февраля 2018 г. № 082-07-2018-116, от 1 февраля 2019 г. № 082-07-2019-011, от 20 декабря 2019 г. № 082-09-2020-388.

Анализ представленных субъектами Российской Федерации данных показал, что в отдельных случаях сельское население не подключается к введенным в эксплуатацию объектам капитального строительства.

Информация о введенных в эксплуатацию газораспределительных сетях и локальных водопроводов, строительство которых осуществлялось с привлечением средств федерального бюджета, к которым не осуществлено подключение сельского населения по состоянию на 1 июня 2020 года, представлена в таблице:

Наименование субъекта Российской Федерации	Газ/вода	Расположение построенного объекта	Стоимость строительства, тыс. руб.			Количество домовладений, потребность которых должна была быть удовлетворена за счет строительства объекта, ед.
			год	всего	ФБ	
Рязанская область	Газ	ул. Ивановская, ул. Ленпоселок, р. п. Старожилово, Старожиловский район, Рязанская область	2018	1 860,3	1 581,3	97
	Газ	ул. Новая, с. Казачья Слобода, Шацкий район, Рязанская область	2019	982,3	374,8	12
	Газ	ул. Зеленая, с. Агломазово, Сасовский район, Рязанская область	2019	974,6	371,9	11
	Газ	ул. Комсомольская, ул. Советская, с. Сотницыно, Сасовский район, Рязанская область	2019	1 824,9	696,3	20
	Газ	д. Роговое, Милославский район, Рязанская область	2019	1 544,1	589,2	27
	Газ	д. Бучалы, Пронский район, Рязанская область	2019	5 627,6	2 147,3	45
	Газ	д. Викулово, Клепиковский район, Рязанская область	2019	4 737,8	1 807,8	69
Ивановская область	Газ	д. Фатьяново, Шуйский муниципальный район	2019	3 454,7	3 180,8	24
	Газ	д. Высоково, Шуйский муниципальный район	2019	2 335,3	2 150,1	24

Наименование субъекта Российской Федерации	Газ/вода	Расположение построенного объекта	Стоимость строительства, тыс. руб.			Количество домовладений, потребность которых должна была быть удовлетворена за счет строительства объекта, ед.
			год	всего	ФБ	
Челябинская область	Газ	ул. Полевая, с. Аргаяш, Аргаяшского муниципального района, Челябинской области	2018	3 277,7	1 164,5	52
	Газ	с. Пустозерово, Чебаркульского муниципального района, Челябинской области	2018	8 405,2	2 987,7	157
	Газ	с. Байрамгулово, Аргаяшского района, Челябинской области	2019	17 998,8	3 741,3	337
	Газ	д. Карино, Кунашакского муниципального района, Челябинской области	2019	10 931,5	2 369,6	53
	Газ	д. Шипкино, Октябрьского района, Челябинской области	2019	16 905,7	3 436,1	119
Смоленская область	Газ	с. Самуйлово, Гагаринский муниципальный район	2016-2017	759,6	465,6	52
	Вода	с. Угра, Угранский муниципальный район	2017-2018	12 031,0	9 428,8	1630
	Газ	с. Извеково, Новодугинский муниципальный район	2017	3 803,7	2 529,5	85
	Газ	д. Железнодорожный, Вяземский муниципальный район	2018	1 922,4	1 588,9	24
	Газ	д. Черное, Вяземский муниципальный район	2018	689,8	570,1	21
Пермский край	Газ	ул. Юбилейная, ул. Школьная, ул. Полевая, ул. Молодежная, ул. Трудовая, ул. Клубная д. Копально Чусовского района Пермского края	2019	12 988,7	8 698,9	119
	Газ	ул. Первомайская, Заречная, Заречная-2 д. Малый Букор Чайковского муниципального района Пермского края	2019	16 647,4	11 149,2	113

Наименование субъекта Российской Федерации	Газ/вода	Расположение построенного объекта	Стоимость строительства, тыс. руб.			Количество домовладений, потребность которых должна была быть удовлетворена за счет строительства объекта, ед.
			год	всего	ФБ	
Липецкая область	Вода	с. Сенцово, Липецкий район	2018	833,3	600,0	5
	Вода	с. Елец-Маланино, Хлевенский район	2018	277,8	200,0	3
	Вода	с. Хлевное, Хлевенский район	2018	562,1	404,7	25
	Вода	с. Сезеново, Лебедянский район	2018	1 718,3	1 237,1	3
	Газ	х. Бухолдино, Измалковский район	2018	10 141,2	3 650,8	н\д
	Вода	с. Двуречки, Грязинский район	2019	2 955,3	2 127,8	н\д
	Вода	с. Волово, Воловский район	2019	2 447,6	1 762,3	н\д
Ленинградская область	Газ	пос. Ромашки Приозерского района	2019	18 926,8	8 985,7	661
	Газ	дер. Торосово Волосовского района	2019	19 125,1	9 079,8	167
Белгородская область	Вода	с. Гора-Подол, Грайворонский городской округ	2019	8 297,3	2 205,6	732
	Вода	х. Куприянов, Алексеевский городской округ	2019	2 340,0	622,1	54

Наименование субъекта Российской Федерации	Газ/вода	Расположение построенного объекта	Стоимость строительства, тыс. руб.			Количество домовладений, потребность которых должна была быть удовлетворена за счет строительства объекта, ед.
			год	всего	ФБ	
Омская область	Газ	Таврический район, д. Березовка, ул. Центральная, ул. Молодежная	2019	5 231,2	2 359,3	76
	Газ	Исилькульский район, д. Петровка, ул. Петровская, №№ 1Б, 1В, 1Д, 1Е, 1Ж, 1И, 1К, 2Ж, 2З, 2И, 2К, 2Л, 67, 71, 73, 75, 77, 79	2019	2 283,0	1 865,2	20
	Газ	Таврический район, с. Неверовка	2019	19 766,8	8 988,0	264
	Газ	Омский район, пос. Ростовка, ул. 2-я Восточная	2018	851,2	653,8	н/д
	Газ	Называевский район, с. Налимово	2018	4 262,3	3 273,6	134
	Газ	Омский район, с. Лузино, ул. Гагарина	2018	830,3	637,7	н/д
	Газ	Исилькульский район, с. Солнцевка, микрорайон «Лесной»	2018	2 170,6	1 667,1	41
	Вода	Омский район, пос. Ростовка, ул. 1-я, 2-я Восточные	2018	12 283,3	4 718,0	н\д
	Вода	Азовский район, д. Новинка, ул. Ленина, ул. Гагарина, ул. Советская	2018	3 136,5	1 699,5	68
Кемеровская область	Вода	с. Вишневка, Беловский муниципальный район	2018	2 799,9	2 052,0	47
	Газ	с. Березово, Кемеровский муниципальный район (н. в. Кемеровский муниципальный округ)	2018–2019	72 084,8	51 825,1	769

Наименование субъекта Российской Федерации	Газ/вода	Расположение построенного объекта	Стоимость строительства, тыс. руб.			Количество домовладений, потребность которых должна была быть удовлетворена за счет строительства объекта, ед.
			год	всего	ФБ	
Удмуртская Республика	Газ	д. Солдырь Глазовского района	2019	10 583,1	8 572,3	152
	Газ	п. Игра Игринского района	2018–2019	22 267,1	18 036,4	969
	Газ	д. Пивоварово, д. Верхний Женвай, д. Троицкое Завьяловского района	2018–2019	11 024,1	8 929,5	196
	Вода	д. Удмуртский Лем Дебесского района	2018	5 987,7	4 850,0	65
Итого				375 478,3	213 896,8	7 576

Так, выборочный анализ показал, что в 6 из 52 регионов отсутствует подключение домовладений к 14 введенным в 2018–2019 годах в действие водопроводам (общая протяженность 40,4 км) общей стоимостью строительства 58,3 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 33,8 млн рублей.

При этом плановый показатель составлял 2 666 домовладений.

Аналогично на строительство 34 объектов газораспределительных сетей (общая протяженность 163,8 км), введенных в действие с целью подключения к ним 4 910 домовладений в 10 из 52 регионов, было направлено 317,2 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в объеме 180,1 млн рублей, при этом по состоянию на 1 июня 2020 года фактическое подключение к сетям физических лиц отсутствует.

Таким образом, анализ показал, что вновь введенные водопроводные и газораспределительные сети не всегда приводят к сокращению числа сельских жителей, не обеспеченных сетевым газом и водопроводной водой.

Одной из причин отсутствия подключений сельского населения к введенным объектам является высокая стоимость технологического присоединения к построенным объектам.

Так, Правилами подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения⁵⁵ установлено, что размер платы за технологическое присоединение устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и в соответствии с методическими указаниями по расчету платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину, утверждаемыми федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов.

Стоимость технологического подсоединения к газораспределительным сетям в субъектах Российской Федерации, указанных в вышеприведенной таблице, а также информация о средней заработной плате по разделу «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» представлена в таблице:

Наименование субъекта Российской Федерации	Плата за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования для населения на 2020 год, тыс. руб.	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих в отрасли «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» за январь-октябрь 2020 года, тыс. рублей (по данным ЕМИСС)
Рязанская область	32,45	34,16
Ивановская область	26,81	21,94
Челябинская область	26,81	28,61
Смоленская область	44,50	24,04
Пермский край	50,00	23,99
Липецкая область	47,50	35,61
Ленинградская область	54,29	42,59
Омская область	67,02	27,03
Кемеровская область – Кузбасс	67,44	28,33

55. Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1314.

Проведенный анализ показал, что только стоимость технологического присоединения населения к газораспределительным сетям (без учета стоимости проекта, газового оборудования и т. д.) сопоставима с размером средней заработной платы, а в ряде субъектов Российской Федерации превышает его более чем в 2 раза, как, например, в Пермском крае, Омской и Кемеровской областях.

Следует отметить, что при рассмотрении проблем газификации в мае 2020 года Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при участии ПАО «Газпром» и других заинтересованных организаций данной сферы деятельности, которое предусматривает бесплатное подсоединение граждан к газораспределительным сетям, что, по мнению Счетной палаты, позволит решить данную проблему⁵⁶.

Кроме того, причина отсутствия подключения сельского населения к объектам инженерной инфраструктуры также обусловлена длительностью сроков заключения муниципальными образованиями, на балансе которых числятся газораспределительные сети, договоров технического обслуживания и аварийно-диспетчерского обслуживания.

Например, договор технического обслуживания и аварийно-диспетчерского обслуживания построенных и введенных в декабре 2018 года⁵⁷ газораспределительных сетей Вяземского муниципального района Смоленской области⁵⁸ фактически был заключен между администрацией муниципального образования и АО «Газпром газораспределение Смоленск» только в январе 2020 года⁵⁹, в результате чего по состоянию на 1 июня 2020 года не обеспечена потребность 21 домовладения. Распределительные газовые сети в д. Кайдаково Вяземского муниципального района Смоленской области введены в сентябре 2018 года⁶⁰, при этом договоры технического и аварийно-диспетчерского обслуживания также заключены только в январе 2020 года⁶¹.

Также в Республике Алтай договор технического, аварийно-диспетчерского обслуживания и ремонта газопровода в с. Кызыл-Озек и с. Майма Майминского

-
56. Пункт 1а перечня поручений Президента Российской Федерации от 31 мая 2020 г. Пр-907.
 57. Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 19 декабря 2018 г. № 67-RU67502101-868-2018.
 58. На ул. Просвещения в дер. Черное Андрейковского сельского поселения.
 59. Договор от 10 января 2020 г. № 410-609/13/414-2020г.
 60. Разрешения на ввод объектов в эксплуатацию от 28 сентября 2018 г. № 67-RU67502101-858-2018 и № 67-RU67502101-859-2018.
 61. Договор технического обслуживания от 29 января 2020 г. № 410/13/161-2020 г.

района, введенного в 2018 году, заключен только в январе 2020 года⁶², в результате чего сельское население (1174 домовладения) в течение 2019 года при наличии построенного газопровода было лишено возможности подключения к нему.

В Омской области договор технического обслуживания газораспределительных сетей микрорайона «Лесной» с. Солнцевка Исилькульского района, построенных в 2018 году, заключен только в марте 2020 года⁶³, в результате чего по состоянию на 1 июня 2020 года не обеспечена потребность 41 домовладения.

Таким образом, обеспеченность сельского населения объектами инженерной инфраструктуры во многом зависит от согласованности действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также осуществления контроля за реализацией проектов на всех уровнях.

В качестве положительного примера можно отметить Тамбовскую область, бюджету которой в рамках мероприятий ГП-25 в 2018 и 2019 годах были предоставлены субсидии на строительство 26 объектов инженерной инфраструктуры (по 13 объектам водоснабжения и газоснабжения) в объеме 61,0 млн рублей. Объекты были своевременно введены и по состоянию на 1 июня 2020 года среднее значение количества домовладений, осуществивших подключение к вновь построенным объектам инженерной инфраструктуры, составило 65 % от потребности, которую должно было удовлетворить строительство каждого объекта.

Оценка затрат на строительство в 2019 году объектов инженерной инфраструктуры показала, что стоимость строительства⁶⁴ при сопоставимой протяженности объектов в регионах существенно не отличается⁶⁵.

Наряду с вышеперечисленными факторами, влияющими на достижение запланированных результатов по развитию сельских территорий, следует отметить демографические факторы.

Так, проведенный анализ показал, что в ряде регионов достижение показателя (или даже его перевыполнение) связано исключительно или в основном с сокращением численности сельского населения.

62. Договор от 27 января 2020 г. № А2-20/25.

63. Договор от 30 марта 2020 г. № 2020-06/1144.

64. С учетом снижения контрактной цены по итогам конкурсных процедур.

65. Информация о затратах на строительство в 2019 году единицы протяженности газораспределительных сетей и локальных водопроводов по отдельным субъектам Российской Федерации, представившим полную информацию в АИС «Единая проектная среда», приведена в приложении № 7 к отчету.

При этом методика расчета целевых показателей ведомственной отчетности, формируемой по форме ГП-2, не учитывает влияние демографических факторов на достижение показателя по обеспеченности сельского населения питьевой водой.

Так, согласно ведомственной отчетности за 2018 год, представленной 70 субъектами Российской Федерации по форме ГП-2, в 61 регионе наблюдается сокращение численности сельского населения по сравнению с 2017 годом, из них в 44 регионах отмечено увеличение протяженности введенных водопроводных сетей в указанный период.

При этом в 27 (или 61,4%) из 44 регионов рост показателя «Обеспеченность сельского населения питьевой водой» обусловлен в основном за счет естественной убыли или миграции населения (информация представлена в таблице).

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность сельского населения, тыс. чел.		% сокращения численности сельского населения в 2018 г. к 2017 г.	Прирост показателя по обеспеченности питьевой водой в 2018 г., %
	2017 г.	2018 г.		
Брянская область	360,1	355,0	1,4	1,4
Калужская область	242,9	242,6	0,1	0,6
Костромская область	178,8	175,7	1,7	2,0
Курская область	358,3	352,1	1,7	2,2
Липецкая область	410,0	405,8	1,0	1,2
Орловская область	248,3	245,6	1,1	1,5
Рязанская область	315,6	310,4	1,6	1,5
Тамбовская область	404,3	395,0	2,3	2,0
Тульская область	376,1	372,3	1,1	1,4
Республика Карелия	121,9	119,2	2,2	3,1
Республика Коми	184,1	180,8	1,8	2,2
Архангельская область	254,1	248,1	2,4	2,1
Астраханская область	339,4	337,0	0,7	1,0
Карачаево-Черкесская Республика	267,1	266,1	0,4	0,5

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность сельского населения, тыс. чел.		% сокращения численности сельского населения в 2018 г. к 2017 г.	Прирост показателя по обеспеченности питьевой водой в 2018 г., %
	2017 г.	2018 г.		
Республика Северная Осетия – Алания	250,9	249,4	0,6	0,9
Республика Башкортостан	1 541,3	1 530,1	0,3	0,9
Республика Татарстан	903,7	900,2	0,4	0,7
Удмуртская Республика	517,3	513,0	0,8	0,7
Пермский край	634,9	630,0	0,8	1,1
Оренбургская область	788,7	779,5	1,2	1,0
Свердловская область	658,4	649,7	1,3	1,7
Челябинская область	604,3	600,7	0,6	1,0
Алтайский край	1 023,7	1 010,2	1,3	1,8
Кемеровская область	378,2	373,4	1,3	1,4
Новосибирская область	584,5	583,2	0,2	0,3
Омская область	535,8	528,6	1,3	1,0
Томская область	297,5	296,2	0,4	0,7

Аналогичная ситуация отмечена по итогам 2019 года.

Так, из 72 субъектов Российской Федерации, представивших ведомственную отчетность по форме ГП-2 за 2019 год, в 46 регионах наблюдается сокращение численности сельского населения, при этом в 18 (39,1%) из них отмечено пропорциональное увеличение показателя по обеспеченности населения питьевой водой (информация представлена в таблице).

Наименование субъекта Российской Федерации	Численность сельского населения в 2019 г., тыс. чел.	% сокращения численности сельского населения в 2019 г. к 2018 г.	Прирост показателя по обеспеченности питьевой водой в 2019 г., %
Владимирская область	295,5	0,5	0,5
Воронежская область	744,8	0,6	0,6
Калужская область	242,1	0,2	0,8

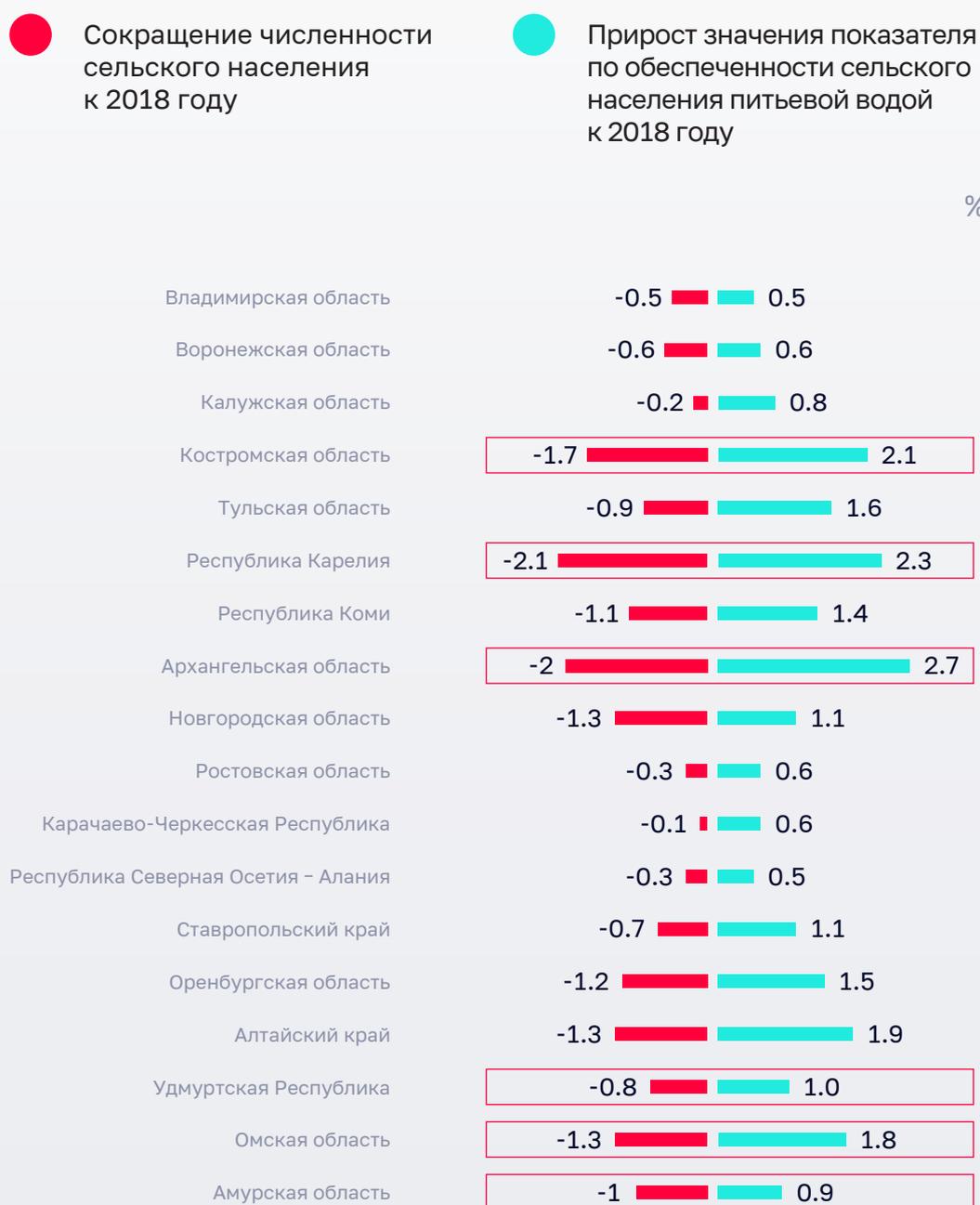
Наименование субъекта Российской Федерации	Численность сельского населения в 2019 г., тыс. чел.	% сокращения численности сельского населения в 2019 г. к 2018 г.	Прирост показателя по обеспеченности питьевой водой в 2019 г., %
Костромская область	172,7	1,7	2,1
Тульская область	369,1	0,9	1,6
Республика Карелия	116,7	2,1	2,3
Республика Коми	178,8	1,1	1,4
Архангельская область	243,2	2,0	2,7
Новгородская область	169,9	1,3	1,1
Ростовская область	1 334,9	0,3	0,6
Карачаево-Черкесская Республика	265,9	0,1	0,6
Республика Северная Осетия – Алания	248,6	0,3	0,5
Ставропольский край	1 148,0	0,7	1,1
Оренбургская область	770,2	1,2	1,5
Алтайский край	997,6	1,3	1,9
Новосибирская область	581,8	0,3	0,9
Омская область	521,8	1,3	1,8
Амурская область	254,9	1,0	0,9

Таким образом, по результатам анализа влияния изменения численности сельского населения на обеспеченность питьевой водой⁶⁶, проведенного Счетной палатой, установлено, что увеличение обеспеченности сельского населения питьевой водой, обусловленное сокращением его численности, в Омской области составляет 72,6 %, в Костромской области – 83,2 %, в Амурской и Архангельской областях – все 100 % (рисунок 8).

66. На основе данных, отраженных в форме ГП-2 за 2018-2019 годы.

Рисунок 8

Влияние демографических факторов (изменение численности населения) на достижение показателя ГП-25 (ВЦП УРСТ) по уровню обеспеченности сельского населения питьевой водой



По мнению Счетной палаты, методика Минсельхоза России нуждается в корректировке порядка расчета показателя в том числе с учетом влияния демографических факторов.

При этом по отдельным из вышеприведенных регионов уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой выше значения по Российской Федерации (67,9 %), например: Республика Северная Осетия – Алания (87,2 %), Ставропольский край (84,7 %), Алтайский край (74,8 %), Оренбургская область (72,2 %) и Калужская область (70,9 %). Следует отметить, что вышеуказанные данные представленной регионами отчетности использовались Минсельхозом России при подготовке ежегодных национальных докладов о ходе реализации ГП-25, что несет риски отражения некорректной информации в части комплексного (устойчивого) развития сельских территорий.

Обеспеченность жильем сельских жителей

По данным ВИАПИ имени А.А. Никонова, в 2019 году по Российской Федерации средний уровень обеспеченности жильем в сельской местности составлял 27,3 кв. м на душу населения, в то же время в Европе на человека приходится в среднем 30–40 кв. м.

При этом 3,3 % площади сельского жилищного фонда страны имеет износ жилья более 70 % (в городе – 1 %). Наибольший удельный вес жилищного фонда с износом более 70 % отмечается в Дальневосточном и Северо-Западном федеральных округах – 7,9 и 7 % соответственно.

По обеспеченности всеми видами благоустройства сельский жилищный фонд в 2,2 раза уступает городскому – 36,3 и 80,1 % соответственно. Так, удельный вес жилых помещений, оборудованных всеми видами благоустройства, превышает 50 % только в 19 субъектах Российской Федерации, при этом в 12 регионах составляет менее 10 %.

По экспертным оценкам, 88 % жилищного строительства в сельской местности ведется населением преимущественно за счет собственных и привлеченных средств (в городах – 30 %).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия показали, что в проверяемом периоде в Российской Федерации реализовывалось 5 мероприятий, направленных на развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений, в том числе предоставление социальных выплат, обустройство площадок под компактную жилищную застройку, а также новые

механизмы льготного кредитования на приобретение жилья и на его благоустройство, строительство муниципального жилья (для социального найма), действующие с 2020 года.

В целях повышения уровня и качества жизни сельского населения в федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2013 года»⁶⁷ в 2009 году было включено мероприятие по предоставлению социальных выплат, являющееся с момента начала его реализации и до 2019 года включительно основным механизмом государственной поддержки, направленным на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов.

Социальные выплаты до 2020 года предоставлялись проживающим на сельских территориях и признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий на основании статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в сельской местности, а также молодым семьям (специалистам), работающим в сфере агропромышленного комплекса или социальной сфере.

При этом устанавливалась квота по объемам бюджетных ассигнований, направляемым субъектами Российской Федерации на улучшение жилищных условий молодых семей и молодых специалистов на уровнях 70 и 50 % в 2018 и 2019 годах соответственно.

Социальная выплата предоставляется на условиях софинансирования получателем собственными средствами не менее 30 % расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья.

Списки граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, формируют органы местного самоуправления на основании представленных гражданами заявлений.

По информации Минсельхоза России, на 1 января 2018 года число семей, подавших заявление в органы местного самоуправления на участие в подпрограмме «Устойчивое развитие сельских территорий» ГП-25, по Российской Федерации составило 63,37 тыс. семей, на 1 января 2019 года – 69,04 тыс. семей.

При этом необходимо отметить определенную непоследовательность действий Минсельхоза России, связанных с изменением порядка предоставления социальной выплаты.

Так, с 2020 года из числа нуждающихся были исключены лица, не работающие в сфере АПК или социальной сфере. В результате часть граждан, постоянно проживающих на селе и находящихся в очереди с 2009 года, утратила право на улучшение жилищных условий с государственной поддержкой.

67. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 83.

В то же время наряду с изложенными изменениями, в качестве положительного момента следует отметить распространение на всех получателей условия по осуществлению трудовой деятельности не менее пяти лет на сельской территории, в которой было построено (приобретено) жилье за счет средств социальной выплаты (до 2020 года относилось только к категориям молодая семья (специалисты), что, по мнению Счетной палаты, будет способствовать сохранению кадрового потенциала в сфере агропромышленного комплекса и социальной сфере.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия ввиду предоставления 24 субъектами Российской Федерации информации не в полном объеме анализ реализации механизма предоставления социальной выплаты осуществлен на основании данных 58 регионов (далее – информация регионов).

Так, согласно информации анализируемых регионов на начало 2018 и 2019 годов в списки граждан на улучшение жилищных условий были включены 40 790 и 40 324 заявителя соответственно, а на начало 2020 года – 22 878 заявителей, что свидетельствует о сокращении списков в среднем на 42,3%⁶⁸, при этом основной причиной сокращения является изменение порядка предоставления социальной выплаты.

Так, в Вологодской области доля граждан, находившихся в очереди на улучшение жилищных условий, от 6 до 11 лет составила 67% от общего количества заявителей, исключенных из списков.

Отсутствие преемственности взятых государством обязательств влечет риски нарушения прав и интересов граждан, проживающих и работающих на селе и длительный период претендующих на получение социальной выплаты.

Сведения о финансировании мероприятия по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов в 2018–2020 годах, за счет средств федерального бюджета представлены в таблице:

Финансовый год	Количество субъектов, участвующих в мероприятии	Объем бюджетных ассигнований, млн руб.	Кассовое исполнение, млн руб.	Количество получателей соц. выплаты, ед.	Средний размер соц. выплаты, млн руб.
2018	80	3 755,7	3 753,9	6 453	0,58
2019	81	6 810,8	6 805,8	9 082	0,75
2020	80	2 132,0	н/д	н/д	н/д
Всего	X	12 698,5	X	X	X

68. Белгородская область – 34%, Ивановская область – 12,2%, Иркутская область – 29,2%, Курганская область – 18%, Липецкая область – 22,3%, Магаданская область – 27,8%, Ростовская область – 75,1%.

Объем финансирования мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, в 2020 году значительно ниже объемов, выделяемых из федерального бюджета в предыдущие годы: по сравнению с 2018 годом – на 43,2 %, с 2019 годом – в 3,2 раза.

Анализ показал, что исходя из охвата в последние годы сельских жителей социальными выплатами, а также общего количества граждан, включенных в списки 58 субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий (22 878 человек), при условии сохранения финансирования указанного мероприятия на уровне 2020 года (2,1 млрд рублей), на обеспечение жильем потребуется не менее 8 лет, а при сохранении финансирования на уровне, предусмотренном в федеральном бюджете⁶⁹ на 2021 год (0,7 млрд рублей), – более 28 лет (без постановки на учет новых заявителей).

Следует отметить, что при значительном финансировании указанного мероприятия в 2018 и 2019 годах существенного сокращения очереди по улучшению жилищных условий граждан анализируемых субъектов Российской Федерации не произошло.

В частности, охват сельских жителей социальными выплатами в указанный период составил лишь 11,6 %. При этом среднее время ожидания в очереди граждан, получивших социальные выплаты в 2019 году, составило 5 лет.

Так, по сравнению с 2017 годом количество нуждающихся в улучшении жилищных условий увеличилось в 2018 году на 0,4 %⁷⁰, а в 2019 году с учетом включения новых заявителей сократилось лишь на 0,7 %⁷¹, что свидетельствует о востребованности рассматриваемого механизма. Таким образом, по мнению Счетной палаты, при вышеуказанной потребности в улучшении жилищных условий сельских жителей объем государственной поддержки является недостаточным.

Сведения о плановых показателях результативности и их выполнении за 2018–2019 годы представлены в таблице:

-
- | | |
|-----|--|
| 69. | Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (приложение № 12 к закону). |
| 70. | В 2018 году включено в списки муниципальных образований 58 субъектов 7 175 заявителей, предоставлена социальная выплата 5 644 заявителям. |
| 71. | В 2019 году включено в списки муниципальных образований 58 субъектов 7 404 заявителя, предоставлена социальная выплата 8 073 заявителям. |

	Наименование показателя	Плановое значение, тыс. кв м	Фактическое значение, тыс. кв. м	Отклонение, %
2018 г.	Объем ввода (приобретения) жилья для граждан, кроме молодых специалистов	348,1	507,9	145,9
	Объем ввода (приобретения) жилья для молодых семей и молодых специалистов	246,1	362,3	147,2
2019 г.	Объем ввода (приобретения) жилья для граждан, кроме молодых специалистов	490,9	688,0	140,1
	Объем ввода (приобретения) жилья для молодых семей и молодых специалистов	335,3	464,0	138,4

В рамках контрольного мероприятия установлено отсутствие методики расчета фактически достигнутых значений указанных показателей результативности и, как следствие, единого подхода при их формировании.

Так, Минсельхозпрод Республики Ингушетия включал в отчеты о достижении значений показателей за 2018–2019 годы данные о площади жилья, на строительство которого в отчетном году предоставлена социальная выплата, то есть фактически незавершенного строительством.

При этом Минсельхозпрод Республики Ингушетия не обладает информацией о регистрации права собственности на жилье, построенное (приобретенное) с использованием социальной выплаты, в отношении 75 из 93 граждан, получивших государственную поддержку в период 2015–2018 годов.

Минсельхозпрод Удмуртской Республики формировал значения выполнения показателя на основании сведений, представленных муниципальными образованиями по площади жилья, построенного с использованием социальной выплаты, предоставленной в предшествующем периоде, право собственности на которое было оформлено в отчетном периоде.

Следует отметить, что оформление получателем социальной выплаты права собственности жилого помещения в общую собственность всех членов семьи в сроки, установленные нормативными правовыми актами регионов, является обязательным в соответствии с требованиями Правил № 696⁷².

72. Приложение к Правилам предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 (далее – Правила № 696).

Вместе с тем порядок осуществления контроля органами исполнительной власти конечного результата использования гражданами социальных выплат не регламентирован.

Таким образом, Минсельхоз России не обладает достаточными сведениями о результативности реализуемых мероприятий, а существующий мониторинг носит формальный характер.

С учетом изложенного, по мнению Счетной палаты, указанные правила требуют соответствующей корректировки.

Также в рамках контрольного мероприятия Счетной палатой было обращено внимание на факты несоблюдения очередности, определяемой в хронологическом порядке по дате подачи заявления, и последовательности при предоставлении социальных выплат по улучшению жилищных условий граждан, которые содержат риски нарушения прав заявителей и несоблюдения принципа социальной справедливости.

По мнению Счетной палаты, основной причиной непоследовательности предоставления социальных выплат является отсутствие в республиканских министерствах информации о заявителях, включенных в списки муниципальными районами, так как сводные списки формировались на основании данных, представленных муниципальными районами под объем лимитов, доведенных до регионов на реализацию указанного мероприятия.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации провести выверку списков граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, сформированных органами местного самоуправления, в целях исключения заявителей, не соответствующих требованиям предоставления социальной выплаты, и формирования объективной потребности. На основе актуализированных сведений создать единую информационную базу учета граждан, проживающих на селе и имеющих право на получение социальных выплат на улучшение жилищных условий.

Перспективным направлением по улучшению жилищных условий и повышению уровня обеспеченности благоустроенным жильем граждан, проживающих на сельских территориях, по данным Минсельхоза России, должна стать «льготная сельская ипотека», реализация которой началась с января 2020 года в рамках ГП-48.

Механизм льготной сельской ипотеки⁷³ предусматривает предоставление субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным жилищным (ипотечным) кредитам, предоставленным гражданам Российской

73. На основании постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)».

Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях, на срок до 25 лет по льготной ставке от 0,1 до 3 % годовых с максимальным размером кредита до 5 млн рублей⁷⁴.

В механизме льготного ипотечного кредитования участвует девять кредитных организаций⁷⁵, из них по состоянию на 1 декабря 2020 года только шесть являлись получателями субсидий.

По состоянию на 1 октября 2020 года общий объем предоставленных льготных ипотечных кредитов составил 47 071,2 млн рублей, на 1 декабря 2020 года – 58 489,35 млн рублей.

Объем субсидий, предоставленных кредитным организациям на 1 декабря 2020 года, составил 641,8 млн рублей, или 50,7 % (от объема бюджетных ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью на отчетную дату в объеме 1266,0 млн рублей), на 1 января 2021 года – 862,4 млн рублей, или 89,3 % (от объема бюджетных ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью на отчетную дату, в объеме 966,0 млн рублей⁷⁶).

Сводная информация о предоставленных кредитным организациям субсидиях в разрезе получателей представлена в таблице:

Наименование кредитной организации	Объем предоставленных субсидий по состоянию на 1 октября 2020 г., млн руб.	Объем предоставленных субсидий по состоянию на 1 декабря 2020 г., млн руб.	Доля субсидий от общего объема на 1 декабря 2020 г.), %
АО «Россельхозбанк»	222,129	618,62	96,38
ПАО «Сбербанк»	0,142	3,437	0,53
ПАО КБ «Центр-Инвест»	0,625	7,382	1,15
ПАО «Банк Левобережный»	0,121	12,364	1,93
ПАО «Дальневосточный банк»	0,0	0,01	0,002
РНКБ Банк (ПАО)	0,0	0,02	0,003
Всего	223,017	641,823	X

74. Размер кредита для жилых помещений (жилых домов), расположенных на сельских территориях субъектов Российской Федерации, составляет до 3 млн рублей (для Ленинградской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, размер займа может составлять до 5 млн рублей).

75. ПАО «Сбербанк», АО «Россельхозбанк», ПАО КБ «Центр-Инвест», ПАО «Банк Левобережный», ПАО Банк «АК БАРС», ПАО «Дальневосточный банк», РНКБ Банк (ПАО), АО «Банк ДОМ.РФ», АКБ «Энергобанк» (АО).

76. По состоянию на 1 августа 2020 года объем бюджетных ассигнований составлял 1,5 млрд рублей.

Основным получателем с долей 96,4 %, или 618,6 млн рублей от общего объема предоставленных за 2020 год (1 декабря 2020 года) субсидий, является АО «Россельхозбанк».

Согласно отчетам о предоставленных льготных ипотечных кредитах⁷⁷ льготной сельской ипотекой по состоянию на 1 октября 2020 года воспользовались 23 907 семей, при этом средний размер предоставленного кредита составил 1,96 млн рублей.

Из анализа информации, представленной кредитными организациями в рамках экспертно-аналитического мероприятия, следует, что по состоянию на 1 октября 2020 года около половины получателей сельской ипотеки, или 45,8 % (10 958 получателей), постоянно не проживают на сельских территориях и являются городскими жителями.

Таким образом, действующий в 2020 году механизм предоставления ипотечных кредитов был не в полной мере направлен на достижение цели ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» ГП-48 по улучшению жилищных условий 122 тыс. семей, проживающих на сельских территориях, за счет сельской ипотеки, поскольку льготной сельской ипотекой воспользовались городские жители.

Кроме того, результаты контрольного мероприятия в Удмуртской Республике показали, что более 71,4 % договоров было заключено на приобретение (строительство) жилых домов в пределах 25-километровой зоны от столицы Удмуртской Республики – г. Ижевска.

В этой связи Минсельхозом России в IV квартале 2020 года были подготовлены изменения, вступившие в силу только с 1 января 2021 года⁷⁸, предусматривающие обязательство заемщика регистрироваться по месту жительства по адресу жилого помещения, построенного или приобретенного с использованием кредитных средств, предоставленных по кредитному договору, в срок не позднее 180 календарных дней со дня государственной регистрации права собственности заемщика на жилое помещение.

По мнению Счетной палаты, данная корректировка механизма предоставления сельской льготной ипотеки при осуществлении должного контроля со стороны Минсельхоза России и кредитных организаций будет способствовать достижению цели ведомственного проекта.

При этом в силу действия статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации указанные изменения будут применяться только к правоотношениям, возникшим после вступления в силу нормативного правового акта.

77. Отчеты кредитных организаций о суммах предоставленных льготных ипотечных кредитов (займов) и начисленных процентах, суммах уплаченных заемщиком денежных средств по основному долгу и процентам по льготному ипотечному кредиту (займу) (далее – отчеты о предоставленных льготных ипотечных кредитах).

78. Внесены в постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 1567.

В связи с этим Счетной палатой усматриваются риски, что средства федерального бюджета в размере 12 994,8 млн рублей (расчетно), необходимые на содержание в течение всего срока действия 10 958 льготных ипотечных кредитов, фактически взятых городскими жителями в 2020 году, будут израсходованы не на достижение целевых показателей ГП-48⁷⁹.

Более того, по состоянию на 1 октября 2020 года доля заемщиков, работающих в сфере АПК и социальной сфере, составила лишь 4,4 % (1 061 заемщик) и 12 % (2 870 заемщиков) соответственно от общего количества получателей кредита, а государственным (муниципальным) служащим предоставлено 14,1%, или 3 375 льготных ипотечных кредитов.

Как показали результаты реализации данного механизма за 9 месяцев 2020 года, сельская ипотека не в полной мере направлена на улучшение жилищных условий граждан, проживающих и работающих на сельских территориях, в силу ее недоступности для сельских жителей отдельных субъектов Российской Федерации.

Одобрение кредитной организацией на предоставление льготного ипотечного кредита получает только каждая 5 заявка (по состоянию на 1 декабря 2020 года общее количество заявок 199 694, количество предоставленных кредитов – 37 786), при этом основными причинами для отказа являются низкая платежеспособность заявителей и высокий показатель их долговой нагрузки, что объясняет незначительную долю льготных ипотечных кредитов, предоставленных работникам сферы АПК и социальной сферы.

Дополнительным ограничением является отсутствие постоянного дохода при сезонной занятости работников в сельскохозяйственном производстве.

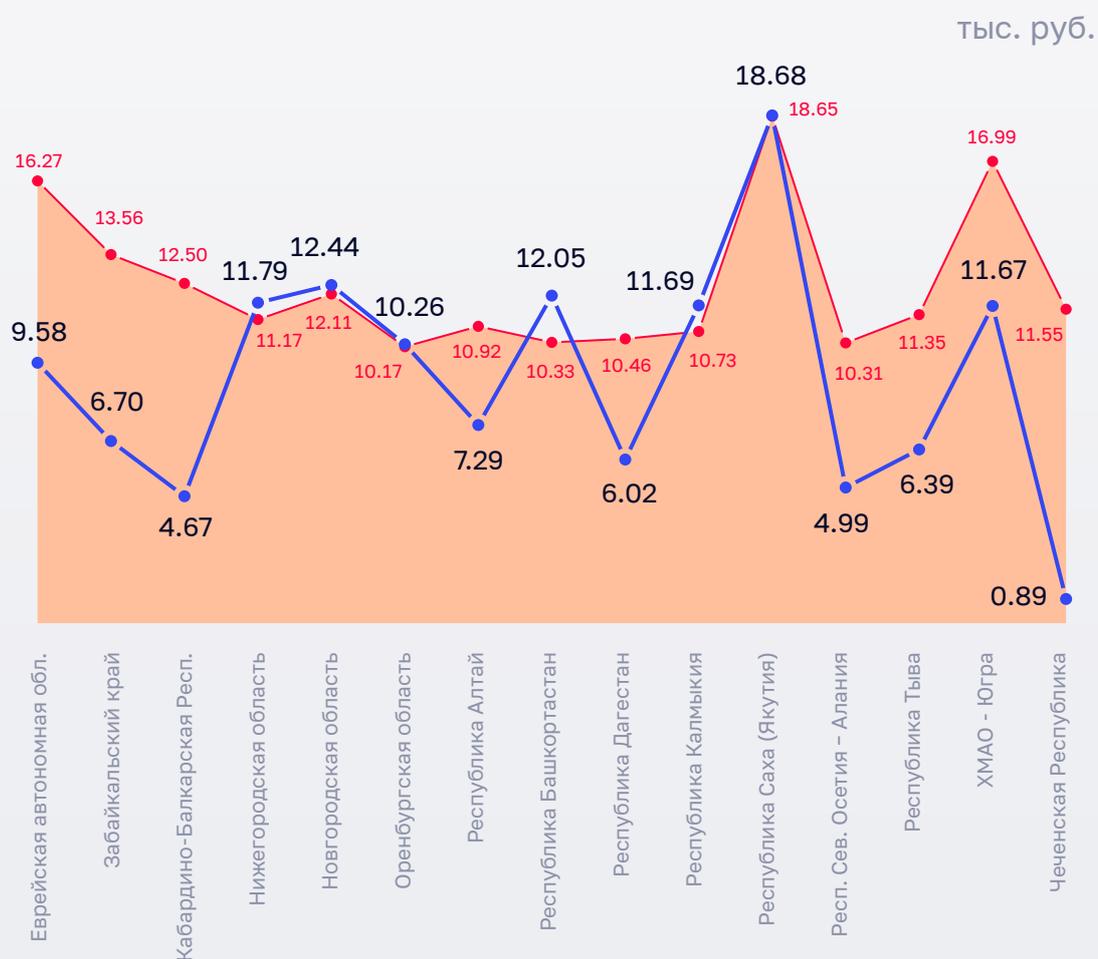
Информация о доступности льготной сельской ипотеки гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в области растениеводства и животноводства, охоты и предоставления соответствующих услуг в этих областях, с учетом установленного субъектами Российской Федерации прожиточного минимума (регионы, в которых доход сельского жителя после внесения обязательных платежей ниже или сопоставим с величиной прожиточного минимума), представлена на рисунке 9⁸⁰:

-
79. При условном сохранении на 1 декабря 2020 года доли заемщиков, постоянно проживающих на городских территориях, на уровне 9 месяцев 2020 года.
80. Информация о доступности льготной сельской ипотеки гражданам, осуществляющим трудовую деятельность в области растениеводства и животноводства, охоты и предоставления соответствующих услуг в этих областях, с учетом установленного субъектами Российской Федерации прожиточного минимума, по 76 субъектам Российской Федерации представлена в приложении № 8 к отчету.

Соотношение прожиточного минимума и доходов сельских жителей за минусом платежей по ипотечным кредитам по отдельным субъектам Российской Федерации

—●— Прожиточный минимум на 2020 год —●— Доход за минусом платежа по кредиту

● Ниже прожиточного минимума, установленного на 2020 год



* При оценке доступности льготной сельской ипотеки приняты допущения: средняя заработная плата одного работающего без учета лиц, находящихся на его иждивении, средний размер ипотечного кредита и процентной ставки в разрезе регионов, средний размер прожиточного минимума за 6 месяцев 2020 года.

Как показал проведенный анализ, льготная сельская ипотека является практически не доступной для сельских жителей как минимум 14 субъектов Российской Федерации, поскольку исполнение обязательств по уплате процентов и основного долга приведет к тому, что располагаемые доходы сельских жителей опустятся до или даже ниже уровня прожиточного минимума данных регионов, а именно:

1. Для сельских жителей девяти субъектов Российской Федерации льготная сельская ипотека является не доступной⁸¹, так как исполнение обязательств по уплате процентов и основного долга приведет к падению их доходов ниже прожиточного минимума данных регионов.

Так, по официальной информации Росстата, по Республике Алтай среднемесячная номинальная заработная плата в 2019 году в области растениеводства и животноводства, охоты и предоставления соответствующих услуг в этих областях составила 17,85 тыс. рублей. Прожиточный минимум⁸² трудоспособного населения Республики Алтай в среднем за первое полугодие 2020 года составил 10,92 тыс. рублей.

Исходя из средних значений условий⁸³ предоставления АО «Россельхозбанк» льготной сельской ипотеки в Республике Алтай, ежемесячный платеж составит 10,55 тыс. рублей, или 59,1% среднемесячной заработной платы. В результате объем средств сельского жителя Республики Алтай после осуществления платежа составит 7,3 тыс. рублей (17,85 – 10,55), что ниже прожиточного минимума на 3,62 тыс. рублей (10,92 – 7,3).

2. Для сельских жителей пяти субъектов Российской Федерации⁸⁴ объем средств после внесения обязательных платежей сопоставим с величиной прожиточного минимума.

Анализ отчетов кредитных организаций свидетельствует о росте просроченной задолженности при исполнении заемщиками обязательств по кредитным договорам, которая на 1 октября 2020 года составляла 0,8 млн рублей, на 1 декабря 2020 года – уже 1,4 млн рублей⁸⁵.

С учетом вышеизложенного, при существенном сокращении финансирования мероприятия по улучшению жилищных условий граждан путем предоставления им социальной выплаты (в 2021 году в 9,4 раза по сравнению с 2019 годом) и ограниченной доступности для сельских жителей отдельных регионов льготной сельской ипотеки, по мнению Счетной палаты, действующие меры, предусмотренные в ГП-48, не являются достаточными для улучшения жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях.

-
81. Чеченская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Тыва, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Алтай, Кабардино-Балкарская Республика, Забайкальский край, Еврейская автономная область.
 82. Постановления Правительства Республики Алтай от 27 мая 2020 г. № 188, от 25 августа 2020 г. № 281.
 83. Срок предоставления кредита на 17,6 лет по льготной ставке в размере 2,78 % на сумму 1,91 млн рублей.
 84. Нижегородская, Новгородская и Оренбургская области, Республика Башкортостан, Республика Калмыкия.
 85. Из них: по основному долгу (тело кредита) – 0,8 млн рублей, проценты за пользование кредитом – 0,6 млн рублей.

На решение жилищных проблем направлена также реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в сельской местности (далее – проекты ККЗ), предусматривающих строительство объектов инженерной инфраструктуры, организацию уличного освещения, строительство улично-дорожной сети, а также обустройство территории (в том числе озеленение) для последующего возведения жилья, которые до 2020 года реализовывались в рамках отдельной подпрограммы ГП-25, в настоящее время – в рамках ГП-48.

В 2018 году завершено 14 проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку на сумму 917,8 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 566,4 млн рублей.

В 2019 году фактически реализовано 15 проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в 12 регионах на сумму 830,7 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 514,1 млн рублей.

Проведенный анализ показал невысокий уровень жилищной застройки на 29 обустроенных площадках. Так, в 2018 году на 14 площадках он составил 22 %, или 269 домов от планового показателя (1 225 домов); в 2019 году на 15 площадках – 25,5 %, или 297 домов от планового показателя (1 165 домов).

В 2020 году субсидии предоставлены 21 региону в объеме около 2,0 млрд рублей на реализацию 43 новых проектов по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку (со сроком реализации 2020–2021 годы), а также 0,7 млрд рублей – на финансирование ранее начатых проектов.

Как уже отмечалось в рамках контрольного мероприятия, Минсельхозом России не осуществляется системный ежегодный мониторинг строительства жилья на площадках, а также востребованности у сельского населения земельных участков, на которых реализованы проекты комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку. Ведомственная отчетность, позволяющая проводить оценку эффективности данного мероприятия, не разработана.

По мнению Счетной палаты, целесообразно Минсельхозу России предусмотреть отчетность субъектов Российской Федерации о реализации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, отражающую фактические объемы строительства жилья.

Новый механизм льготного кредитования⁸⁶, реализуемый с 2020 года, предусматривает предоставление субсидий из федерального бюджета российским кредитным

86. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 1514 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных доходов по выданным потребительским кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях (сельских агломерациях), на повышение уровня благоустройства домовладений».

организациям на возмещение недополученных доходов по выданным потребительским кредитам на повышение уровня благоустройства домовладений, предоставленным гражданам, проживающим на сельских территориях, на срок до 5 лет по льготной ставке от 1 до 5 % годовых с максимальным размером кредита до 300,0 тыс. рублей.

Льготные потребительские кредиты предоставляются на приобретение и монтаж оборудования для обеспечения домовладения инженерной инфраструктурой⁸⁷, а также на ремонт жилых домов, расположенных на сельских территориях.

В механизме льготного потребительского кредитования участвуют шесть кредитных организаций⁸⁸, из них по состоянию на 1 октября 2020 года только четыре⁸⁹ являлись получателями субсидий.

На реализацию мероприятий по повышению уровня благоустройства домовладений в 2020 году предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 53,5 млн рублей, при этом кассовые расходы по состоянию на 1 декабря 2020 года составили 1,0 млн рублей, или 1,9 % от предусмотренного объема бюджетных ассигнований. По итогам 2020 года объем бюджетных ассигнований был сокращен до 3,5 млн рублей (при первоначальном объеме 300,0 млн рублей), кассовое исполнение составило 1,3 млн рублей, или 36,7 %.

Согласно информации кредитных организаций по состоянию на 1 октября 2020 года выдано всего 15 потребительских кредитов на общую сумму 2,4 млн рублей, в том числе: на приобретение и монтаж оборудования – 11 кредитов на сумму 1,4 млн рублей; на ремонт жилых домов – 4 кредита на сумму 1,0 млн рублей.

Кроме того, в рамках ГП-48 бюджетам регионов предоставляются средства федерального бюджета на оказание финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств муниципальных образований по строительству жилья, в том числе участию в долевом строительстве жилых домов (квартир) на сельских территориях и (или) участию на основании договора инвестирования в строительство жилого помещения (жилого дома), предоставляемого гражданам Российской Федерации, проживающим на сельских территориях, по договору найма жилого помещения.

На реализацию мероприятий согласно сводной бюджетной росписи на 2020 год из федерального бюджета предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме

-
87. Приобретение и монтаж по договору подряда, заключенному с подрядной организацией, оборудования для обеспечения централизованного или автономного электроснабжения, водоснабжения (в том числе оплата услуг подрядной организации по бурению водозаборных скважин), водоотведения, отопления, а в газифицированных районах – также для обеспечения газоснабжения жилых домов (помещений), расположенных на сельских территориях (сельских агломерациях).
88. ПАО «Российский национальный коммерческий банк», ПАО «Акционерный коммерческий банк «Ак Барс», АО «Россельхозбанк», ПАО «Совкомбанк», ПАО коммерческий банк «Центр-инвест», ПАО Новосибирский социальный коммерческий банк «Левобережный».
89. ПАО Новосибирский социальный коммерческий банк «Левобережный», ПАО «Российский национальный коммерческий банк», ПАО «Совкомбанк», ПАО коммерческий банк «Центр-инвест».

835,8 млн рублей, по итогам отчетного периода кассовое исполнение составило 801,3 млн рублей, или 95,9 %.

Следует отметить, что вышеуказанные меры государственной поддержки реализуются только с января 2020 года, в связи с чем оценить их влияние на обеспеченность благоустроенным жильем сельских жителей на данном этапе не представляется возможным.

8. ВЫВОДЫ

8.1. ГП-25 (в части устойчивого развития сельских территорий) и ГП-48 в целом взаимосвязаны с целями государственной политики по повышению уровня жизни сельского населения, вместе с тем не в полной мере учитывают положения документов стратегического планирования.

8.1.1. При формировании ГП-48 не реализован дифференцированный подход к развитию сельских территорий, направленный на сокращение межрегиональной дифференциации уровня и качества жизни сельского населения, а также к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий, заложенный в принципах Стратегии-2030 и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

8.1.2. Плановые сроки разработки методических рекомендаций по подготовке и мониторингу комплексных планов развития сельских территорий, а также типологии сельских территорий по уровню и устойчивости их развития (февраль и апрель 2021 года), предусмотренные планом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, не синхронизированы со сроком начала реализации ГП-48 (2020 год), что не позволяет применить дифференцированный подход к социально-экономическому развитию сельских территорий в рамках реализации программных мероприятий.

8.1.3. Одной из целей государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года, определенной в Стратегии-2030, является обеспечение занятости, повышение уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований и стандартов, которые до настоящего времени не определены, планом мероприятий по реализации указанной стратегии разработка таких документов не предусмотрена.

8.1.4. Минсельхоз России, являясь федеральным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию государственной аграрной политики, не в полной мере владеет информацией о реализации иными федеральными органами исполнительной власти и организациями в рамках других отраслевых государственных программ Российской Федерации мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры на сельских территориях и обеспеченности благоустроенным жильем сельских жителей.

8.1.5. При трансформации мероприятий ГП-25 по устойчивому развитию сельских территорий в отдельную ГП-48 в целом сохранена преемственность целей, а также мероприятий, таких как развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях, строительство и приобретение жилья в сельской местности.

8.1.6. Положительным трендом является определение ряда задач в рамках ГП-48, направленных на повышение уровня занятости сельского населения трудоспособного возраста, ранее не предусмотренных в рамках ГП-25, а также на совершенствование методологической базы.

8.1.7. В рамках ведомственной целевой программы «Современный облик сельских территорий» ГП-48 субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют проблемные области, требующие приоритетного финансирования, что является положительным моментом в изменении Минсельхозом России подходов к развитию сельских территорий.

8.1.8. Влияние мероприятий ГП-48 на достижение национальной цели по созданию комфортной и безопасной среды для жизни минимально.

Согласно расчету Счетной палаты реализация мероприятий ГП-48 незначительно повлияет на достижение целевого показателя по улучшению жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно национальной цели – доля семей, проживающих в сельской местности, которая улучшит к 2026 году свои жилищные условия составит 0,46 %.

8.1.9. С начала реализации ГП-25 в пилотном формате (с января 2018 года) более двух лет отсутствовал утвержденный порядок управления реализацией госпрограммой. Планы мониторинга реализации ГП-25 на 2018–2019 годы утверждались к окончанию финансового года, что носило формальный характер.

План мониторинга реализации ГП-48 на 2020 год утвержден на 11 месяцев позже установленного срока.

8.1.10. В Минсельхозе России не сформирована полноценная система управления рисками при реализации ГП-48 и ее структурных элементов, включающая разработку

перечня и шкалы рисков на основе комплексного подхода при их оценке, описание мер по предотвращению (минимизации) выявленных рисков, способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий.

8.1.11. Минсельхоз России не осуществляет на должном уровне выверку данных, отраженных субъектами Российской Федерации в отчетности, в части протяженности введенных газовых и водопроводных сетей, обеспеченности сельского населения сетевым газом и водопроводной водой.

При этом выявлены системные нарушения по предоставлению отдельными субъектами Российской Федерации недостоверной отчетности по результатам использования субсидий (по показателю «Протяженность введенных в действие газовых и водопроводных сетей») и отчетности по форме ГП-2, в связи с чем уровень газификации сетевым газом и обеспеченность сельского населения питьевой водой, включенные в ежегодные национальные доклады о ходе реализации ГП-25 за 2018–2019 годы, не отражают фактические данные инженерного обустройства сельских территорий.

8.2. Мероприятия по развитию инженерной инфраструктуры на сельских территориях не в полной мере направлены на обеспечение доступности граждан к газовым и водопроводным сетям, поскольку вновь введенные газораспределительные и водопроводные сети не всегда приводят к сокращению числа сельских жителей, не обеспеченных сетевым газом и водопроводной водой.

В ведомственном проекте «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях» ГП-48 отсутствуют качественные показатели, характеризующие обеспеченность сельского населения объектами инженерной инфраструктуры.

8.2.1. За 2018–2019 годы установлено, что 17 из 52 (32,7 %) анализируемых субъектов Российской Федерации представлена недостоверная отчетность о результатах использования субсидии в части ввода в эксплуатацию 65 объектов инженерной инфраструктуры, стоимость строительства которых за счет средств федерального бюджета составила 428,8 млн рублей, что влечет риски нерезультативного использования субсидии в отчетном периоде.

8.2.2. Выборочный анализ показал, что на строительство 34 объектов газораспределительных сетей, введенных в действие с целью подключения к ним 4 910 домовладений, были направлены средства федерального бюджета в объеме 180,1 млн рублей, при этом по состоянию на 1 июня 2020 года фактическое подключение к сетям физических лиц отсутствует.

Аналогичная ситуация отмечается с подключением населения к водопроводным сетям.

8.2.3. Основными причинами достаточно низкого процента подключения сельского населения к построенным газовым сетям являются высокая стоимость технологического присоединения, длительность сроков заключения договоров технического обслуживания муниципальными образованиями, на балансе которых находятся объекты инженерной инфраструктуры.

По мнению Счетной палаты, соответствующее поручение Президента Российской Федерации от 31 мая 2020 г. № Пр-907 Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при участии ПАО «Газпром» и других заинтересованных организаций данной сферы деятельности позволит решить указанную проблему.

8.2.4. Анализ порядка заполнения и представления формы отчетности ГП-2 «Сведения по показателям к расчету целевых индикаторов инженерного обустройства села» (приложение № 2 к приказу Минсельхоза России от 22 августа 2013 г. № 312) свидетельствует о необходимости корректировки указанного порядка в части методов расчета показателей, характеризующих уровень газификации сельских домов сетевым газом и обеспеченность сельского населения питьевой водой, которые должны учитывать фактическое подключение населения к объектам, в том числе за счет ввода новых объектов, а также изменение обеспеченности потребности на душу населения.

8.2.5. Анализ показал наличие высокой степени влияния демографических факторов на достижение показателя «Обеспеченность сельского населения питьевой водой». В частности, в ряде регионов достижение показателя (или даже его перевыполнение) связано исключительно или в основном с сокращением численности сельского населения.

Так, по итогам 2018 года в 27 (или 61,4 %) из 44 регионов, в которых отмечено увеличение протяженности введенных водопроводных сетей в указанный период, рост показателя обусловлен в основном за счет естественной убыли или миграции населения. Аналогичная ситуация отмечается в 2019 году.

При этом в соответствии с порядком заполнения и представления формы отчетности ГП-2 «Сведения по показателям к расчету целевых индикаторов инженерного обустройства села» при расчете указанного показателя данный фактор не учитывается.

8.2.6. В 2018–2019 годах в регионах завершено 29 проектов по обустройству объектами инженерной инфраструктуры и благоустройству площадок, расположенных на сельских территориях, под компактную жилищную застройку, на строительство которых за счет средств федерального бюджета было направлено 1 080,5 млн рублей.

В 2020 году субсидии предоставлены 21 региону в объеме 2,2 млрд рублей на реализацию 43 новых проектов (срок реализации 2020–2021 годы), а также 0,7 млрд рублей на финансирование ранее начатых проектов.

При этом Минсельхозом России не осуществляется на постоянной основе мониторинг дальнейшего строительства жилья на обустроенных площадках. Ведомственная отчетность, позволяющая проводить оценку эффективности данного мероприятия в рамках ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» ГП-48, не разработана.

8.3. Анализ показал наличие высокой потребности сельских жителей в улучшении жилищных условий. Так, на 1 января 2018 года число семей, подавших заявление в органы местного самоуправления на участие в подпрограмме «Устойчивое развитие сельских территорий» ГП-25 составило 63,37 тыс. семей, на 1 января 2019 года – 69,04 тыс. семей.

Отмечена непоследовательность действий Минсельхоза России при реализации мероприятий, направленных на улучшение жилищных условий сельских жителей.

При существенном сокращении объемов государственной поддержки путем предоставления гражданам социальной выплаты и ограниченной доступности для сельских жителей отдельных регионов льготной сельской ипотеки, в настоящее время отсутствует действенный комплекс мер, являющихся достаточными для улучшения жилищных условий сельских жителей на сельских территориях.

8.3.1. В 2020 году с началом реализации ГП-48 в связи с изменением подходов предоставления социальной выплаты из числа нуждающихся были исключены заявители, которые находились в очереди на улучшение жилищных условий с начала реализации указанного механизма (2009 год).

Анализ данных 58 регионов свидетельствует о сокращении числа граждан, ранее включенных в списки, в среднем на 42,3 %, в результате чего вышеуказанные граждане утратили право на улучшение жилищных условий с использованием государственной поддержки ГП-48.

Отсутствие преемственности взятых государством обязательств влечет риски нарушения прав и интересов граждан, проживающих и работающих на селе.

8.3.2. Механизм предоставления социальной выплаты на улучшение жилищных условий востребован сельскими жителями. В то же время отмечается сокращение объемов финансирования государственной поддержки в 2021 году в 9,4 раза по сравнению с 2019 годом при среднем охвате нуждающихся социальными выплатами в 2018–2019 годах лишь 11,6 %.

При условии сохранения финансирования мероприятия на уровне 2021 года в объеме 0,7 млрд рублей на обеспечение жильем граждан, включенных в списки на улучшение жилищных условий в анализируемых регионах, потребуется более 28 лет (без постановки на учет новых заявителей).

8.3.3. При наличии установленной в Правилах № 696 обязанности получателя социальной выплаты оформить жилое помещение в общую собственность всех членов семьи в сроки, установленные нормативными правовыми актами регионов, не регламентирован порядок осуществления контроля конечного результата использования гражданами социальных выплат.

8.3.4. Обращено внимание на несоблюдение очередности, определяемой в хронологическом порядке по дате подачи заявления, и последовательности при предоставлении социальных выплат по улучшению жилищных условий граждан, которые содержат риски нарушения прав заявителей и несоблюдения принципа социальной справедливости.

8.3.5. Льготная сельская ипотека с финансированием из федерального бюджета в объеме 1,3 млрд рублей не в полной мере направлена на улучшение жилищных условий граждан, проживающих и работающих на сельских территориях, в силу ее недоступности для большинства сельских жителей ввиду их низкой платежеспособности и высокой долговой нагрузки.

8.3.6. Сравнительный анализ величины прожиточного минимума и доходов граждан, осуществляющих трудовую деятельность в сфере АПК, после уплаты обязательных платежей по ипотечным кредитам в целях определения доступности льготной сельской ипотеки показал:

- для сельских жителей девяти субъектов Российской Федерации льготная сельская ипотека не доступна, поскольку исполнение обязательств по кредиту приведет к падению их доходов ниже установленного в регионе прожиточного минимума;
- для сельских жителей пяти субъектов Российской Федерации объем средств после внесения обязательных платежей сопоставим с величиной прожиточного минимума.

8.3.7. Анализ реализации мероприятий по предоставлению сельской ипотеки за 9 месяцев 2020 года показал:

- около половины получателей сельской ипотеки, или 45,8 % (10 958), постоянно не проживают на сельских территориях и являются городскими жителями;
- доля заемщиков, работающих в сфере АПК, составила от общего количества получателей кредитов лишь 4,4 %, в социальной сфере – 12 %;
- рост просроченной задолженности при исполнении заемщиками обязательств по кредитным договорам: на 1 октября 2020 года – 0,8 млн рублей, на 1 декабря 2020 года – 1,4 млн рублей.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации с предложениями поручить:

1. Минсельхозу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработать вопросы:
 - о дополнении ведомственной целевой программы «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий» ГП-48 мероприятием по аналитике данных, полученных от федеральных органов исполнительной власти, о реализации в рамках других государственных программ Российской Федерации мероприятий по развитию сельских территорий;
 - о разработке стандартов для обеспечения занятости, повышения уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований;
 - о дополнении ГП-48 (ее структурных элементов) качественными показателями, характеризующими обеспеченность сельского населения объектами инженерной инфраструктуры;
 - о формировании системы управления рисками при реализации ГП-48 и ее структурных элементов, предусматривающей разработку карты рисков, описание мер по предотвращению и минимизации выявленных рисков и способов снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий;
 - о корректировке установленного приказом Минсельхоза России от 22 августа 2013 г. № 312 порядка расчета показателей, характеризующих уровень газификации сельских домов сетевым газом и обеспеченность сельского населения питьевой водой с учетом фактического подключения населения к объектам инженерной инфраструктуры, а также влияния демографических факторов;
 - о разработке форм отчетности о реализации субъектами Российской Федерации проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку, отражающую фактические объемы построенного жилья на указанных площадках, в целях системного ежегодного мониторинга в рамках ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» ГП-48;
 - о внесении изменений в Правила № 696 в части определения порядка осуществления контроля конечного результата использования гражданами социальных выплат, в том числе за соблюдением обязанности оформить жилое помещение в общую собственность всех членов семьи в сроки, установленные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

- о целесообразности пересмотра состава реализуемого комплекса мер государственной поддержки, направленных на достижение цели ГП-48 по улучшению жилищных условий на сельских территориях, и соответственно объемов их финансирования;
2. Минсельхозу России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы:
- об организации проведения инвентаризации объектов незавершенного строительства газо- и водоснабжения в целях выработки предложений по их поэтапному вводу в эксплуатацию, и последующей корректировкой данных в отчетности по форме ГП-2 по уровню газификации сетевым газом и обеспеченности сельского населения питьевой водой по Российской Федерации;
 - об организации проведения выверки списков граждан, изъявивших желание улучшить жилищные условия с использованием социальных выплат, в целях актуализации количества сельских жителей, нуждающихся в указанной государственной поддержке, а также определения объемов финансирования;
 - о целесообразности создания единой информационной базы учета сельских жителей, имеющих право на получение социальных выплат на строительство (приобретение) жилых помещений.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

