**5. Госпрограмма *«*Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации*»***

**5.1.**Госпрограмма *«*Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710 (далее – ГП-5, госпрограмма). Последнее утвержденное изменение внесено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2019 г. № 1182.

Согласно проекту паспорта ГП-5, представленному в материалах к законопроекту (далее – проект паспорта ГП-5):

срок реализации: 2018 - 2025 годы;

ответственным исполнителем является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

**5.2.** Анализ достаточности задач и показателей (индикаторов) проекта паспорта ГП-5 для достижения целей ГП-5 показал следующее.

Согласно проекту паспорта ГП-5 состоит из трех направлений (подпрограмм): «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России», «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России», «Обеспечение реализации государственной программы».

В рамках ГП-5 предусмотрена реализация следующих федеральных проектов: «Жилье», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Информационная инфраструктура», «Формирование комфортной городской среды», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Цифровое государственное управление».

Проект паспорта ГП-5 не сбалансирован по целям и задачам. Цели и задачи
ГП-5 не в полной мере соответствуют целям и задачам документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности.

Информация о целях, задачах и значениях целевых показателей (индикаторов) документов стратегического планирования, которые не нашли отражения или отражены не в полной мере в проекте паспорта ГП-5, представлена в следующей таблице.

| **Цели, задачи и целевые показатели основных стратегических документов**  | **Цели, задачи и целевые показатели, отраженные в проекте паспорта ГП-5** |
| --- | --- |
| **Цели** |
| **Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204)** |
| Улучшение жилищных условий для не менее 5 млн. семей ежегодно | отсутствует |
| Рост производительности труда | исключена из целей ГП-5 при утверждении действующей редакции программы |
| **Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р** |
| Повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, обеспечение их доступности для населения | Обеспечение качества и доступности услуг жилищно-коммунального хозяйства, выражающееся в увеличении индекса качества жилищно-коммунальных услуг в среднем по Российской Федерации до 23,5 к 2025 году |

Так, Указом № 204 установлена цель по достижению до 2024 года улучшения жилищных условий для не менее 5 млн. семей ежегодно. В ГП-5 данная цель и соответствующий показатель отсутствуют.

Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р, установлена цель «Повышение качества жизни населения путем повышения качества и надежности жилищно-коммунальных услуг, обеспечение их доступности для населения». В проекте паспорта ГП-5 установлена цель «Обеспечение качества и доступности услуг жилищно-коммунального хозяйства, выражающееся в увеличении индекса качества жилищно-коммунальных услуг в среднем по Российской Федерации до 23,5 к 2025 году». Информация про повышение качества жизни в проекте паспорта отсутствует.

В действующей редакции паспорта ГП-5 утверждены 5 целевых показателей (индикаторов) на уровне госпрограммы.

Показатели (индикаторы) ГП-5 не в полной мере соответствуют показателям документов стратегического планирования в соответствующей сфере деятельности.

В соответствии с Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242, государственные программы должны обеспечивать достижение целей, предусмотренных документами стратегического планирования.

Проведенный анализ показал, что проект паспорта ГП-5 не является в полной мере документом стратегического планирования, содержащим комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, исполнителям и ресурсам.

Таким образом, в положениях ГП-5 должны найти свое отражение положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до  2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от  17  ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция) и Указом № 204.

ГП-5 предусмотрен годовой объем ввода жилья в 2020 году – 98 млн. кв. метров, или только 69 % показателя, установленного Концепцией (к 2020 году до 140 ‑ 150 млн. кв. метров).

Также в ГП-5 должны быть предусмотрены цели, задачи и мероприятия, направленные в соответствии с Концепцией на комплексное освоение территорий и развитие застроенных территорий в целях жилищного строительства на основе утвержденной градостроительной документации.

Показатель «Годовой объем ввода жилья» на 2019 год запланирован 88 млн. кв. метров, с увеличением в 2020 году – 98 млн. кв. метров, уменьшением в  2021  году – 94 млн. кв. метров, и далее увеличением в 2022 году – 104 млн. кв. метров в  2023 году – 112 млн. кв. метров, в 2024 году – 120 млн. кв. метров. Установленное количественное значение показателя в 2024 году соответствует установленному Указом № 204 (увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год).

Задача по росту производительности труда, предусмотренная данным Указом, была исключена из целей ГП-5 при утверждении действующей редакции программы.

Кроме того, в ГП-5 должны быть также предусмотрены цели, задачи и мероприятия, направленные на уменьшение объемов незавершенного строительства.

Так, проведенные Счетной палатой контрольные мероприятия показывают, что в ряде регионов отмечается наличие не завершенных до настоящего времени крупных и имеющих принципиальное значение для субъектов Российской Федерации инвестиционных проектов по модернизации объектов региональной и муниципальной коммунальной инфраструктуры, строительство которых началось в период 90-х – начале 2000-х годов.

При этом конкретные сроки их завершения, а также необходимые для этого мероприятия и целевые источники финансирования Минстроем России не определены. Инвентаризация и формирование перечней таких объектов субъектами Российской Федерации не проведены.

Полноценные мероприятия по модернизации коммунальной и инженерной инфраструктуры городов и поселений не предусмотрены.

В совокупности недостатки, выявленные в рамках оценки качества постановки целей и задач, а также качества показателей документа стратегического планирования, ведут к возникновению рисков неадекватной оценки состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации и реализации документа стратегического планирования. Следствием таких оценок может стать принятие несвоевременных или недостаточных мер по реализации и корректировке документа стратегического планирования, что, в свою очередь, может привести к недостижению поставленных целей.

**5.3.** Сведения о финансовом обеспечении ГП-5 в 2018 - 2022 годах за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и юридических лиц представлены в следующей таблице.

 (млн. рублей)

| Источник финансового обеспечения | 2018 год | 2019 год утвержденная ГП | 2020 год по проекту паспорта | 2021 год по проекту паспорта | 2022 год по проекту паспорта |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| фактические расходы\* | отклонение от утвержденной ГП на начало года | % отклонения |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Всего | 176 678,8 | 46 754,3 | 36,0 | 231 838,4 | 254 629,0 | 282 042,0 | 381 648,5 |
| Федеральный бюджет | 107 140,5 | 9 255,3  | 9,5 | 191 066,8 | 211 191,6 | 238 760,4 | 331 166,5 |
| Консолидирован-ные бюджеты субъектов Российской Федерации  | 50 394,3 | 29 369,9 | 139,7 | 29 405,1 | 31 956,1 | 30 012,8 | 36 748,9 |
| Юридические лица | 19 144,0 | 8 129,1 | 73,8 | 11 366,5 | 11 481,4 | 13 268,8 | 13 733,1 |

\* По данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2018 год.

Анализ данных об исполнении расходов за 2018 год за счет всех источников финансирования ГП-5 показал, что паспортом ГП-5 предусмотрена реализация мероприятий за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Фактические расходы за 2018 год по ГП-5 **за счет средств консолидированных бюджетов субъектов** Российской Федерации, по данным Сводного годового доклада по итогам 2018 года, составили 50 394,3 млн. рублей, или **239,7 %** плановых назначений, **юридических лиц** – 19 144,0 млн. рублей, или **173,8 %.**

Указанные факты свидетельствуют о **недостаточном качестве планирования** источников финансового обеспечения ГП-5 при ее формировании на очередной финансовый период.

Согласно проекту паспорта, в 2018 – 2022 годах реализация мероприятий ГП-5 предусматривается за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также внебюджетных источников.

**5.4.** Сведения о финансовом обеспечении ГП-5 за счет средств федерального бюджета в 2018 – 2022 годах представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

|   | 2018 год исполнение | 2019 год | 2020 год | 2021 год  | 2022 год |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| утвержден-ная ГП-5 (паспорт)\*/проект паспорта | сводная бюджетная роспись на 01.09.2019  | исполнение на 01.09.2019  | %исполне-ния росписи | утвержден-ная ГП-5 (паспорт)\*/проект паспорта | отклонение проекта паспорта от утвержден-ной ГП-5, % | утвержден-ная ГП-5 (паспорт)\*/проект паспорта | отклонение проекта паспорта от утвержден-ной ГП, % | утвержден-ная ГП-5 (паспорт)\*/проект паспорта | отклонение проекта паспорта от утверж-денной ГП-5, % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| **Расходы по ГП-5, всего** | 107140,5 | 191 066,8/221 742,4 | 221 742,4 | 85 120,1 | 38,4 | 190 273,8/211 191,6 | 11,0 | 198 739,3/238 760,4 | 20,1 | 281 633,5/331 166,5 | 17,6 |
| в том числе: |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| подпрограмма 1 «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России» | 50 828,5 | Нет данных | 126 933,2 | 71 764,2 | 64,8 | Нет данных |  | Нет данных |  | Нет данных |  |
| подпрограмма 2 «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России» | 54 288,3 | Нет данных | 93 377,6 | 12 713,2 | 13,5 | Нет данных |  | Нет данных |  | Нет данных |  |
| подпрограмма 3 «Обеспечение реализации государственной программы» | 2 023,8 | Нет данных | 1 431,6 | 642,7 | 54,5 | Нет данных |  | Нет данных |  | Нет данных |  |

\*Паспортом госпрограммы и проектом паспорта госпрограммы не предусмотрено распределение финансового обеспечения по подпрограммам.

В ГП-5 утверждены 3 направления (подпрограммы).

По состоянию **на 1 сентября 2019 года,** **при увеличении** бюджетных ассигнований по ГП-5 сводной бюджетной росписи на 15 207,9 млн. рублей, или на 7,4 % по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с учетом изменений),наблюдается **низкий уровень кассового исполнения –** 38,4 %**.**

**Законопроектом** предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета **на реализацию 3 подпрограмм** ГП-5: «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан России», «Создание условий для обеспечения качественными услугами жилищно-коммунального хозяйства граждан России», «Обеспечение реализации государственной программы».

В рамках реализации ГП-5 **законопроектом** предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета **на реализацию 8 федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов.**

Объем финансового обеспечения реализации ГП-5 за счет средств федерального бюджета в проекте паспорта ГП-5 соответствуетбюджетным ассигнованиям, предусмотренным на реализацию ГП-5 в законопроекте, и составляет в 2020 году 211 191,6 млн. рублей, в 2021 году – 238 760,4 млн. рублей, в 2022 году – 331 166,5 млн. рублей.

В законопроекте финансовое обеспечение ГП-5 за счет средств федерального бюджета увеличивается по сравнению с предусмотренным в утвержденной ГП-5 в 2020 году на 11 %, в 2021 году – на 20,1 %, в 2022 году – на 17,6 %.

Сведения о финансовом обеспечении ГП-5 в 2018 - 2022 годах за счет средств федерального бюджета по подпрограммам представлены в приложении № 4 к Заключению.

**При низком кассовом исполнении** расходов **за 2018 год** по ГП-5 (**92,3 %** показателя сводной бюджетной росписи на 2018 год) и **за 8 месяцев 2019 года (38,4 %** показателя сводной бюджетной росписи на 2019 год) **законопроектом** бюджетные ассигнования по госпрограмме **увеличиваются на 20 917,8 млн. рублей, или на 11 %** по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ (с изменениями).

**5.5.** Анализ состава показателей (индикаторов) на уровне госпрограммы и подпрограмм проекта паспорта ГП-5 показал следующее.

5.5.1. В проекте паспорта по ГП-5 предусматривается 5 целевых показателей (индикаторов) на уровне госпрограммы на 2020 - 2022 годы, на уровне подпрограмм на 2020 - 2022 годы показатели не установлены.

Информация о составе и динамике показателей (индикаторов) госпрограммы представлена в таблице 1 «Информация о составе и динамике показателей государственных программ Российской Федерации в 2017 – 2022 годах» приложения к подразделу 8 Заключения.

5.5.2. Согласно данным Сводного годового доклада за 2018 год **из 4 основных показателей (индикаторов)** ГП-5 **плановые значения были перевыполнены по одному показателю, по одному показателю не представлены фактические значения**.

**Не достигнуто** плановое значение показателя «Годовой объем ввода жилья, млн. кв. м» (план – 88; факт – 75,3) в связи с низким количеством новых проектов в 2015 – 2016 годах. Кроме того, переход на проектное финансирование может оказать негативный эффект на объем ввода жилья в краткосрочном периоде, поскольку потребует адаптации застройщиков к новым условиям, однако эти реформы приведут в долгосрочной перспективе к формированию прозрачной и эффективной строительной отрасли, которая будет пользоваться доверием населения. В результате это повлечет рост объема средств, привлекаемых на стадии строительства, и увеличение объемов строительства.

**Не достигнуто** плановое значение показателя «Коэффициент доступности жилья» (план – 2,5; факт – 2,7), отклонение вызвано опережающим ростом цен на жилье в условиях ограниченной динамики среднедушевых доходов населения, обусловленных макроэкономической ситуацией.

**В проекте паспорта ГП-5 отражен один показатель на 2020 год, по которому в 2018 году отсутствовало фактическое значение.**

В Сводном годовом докладе отсутствовало фактическое значение по показателю «Индекс качества жилищно-коммунальных услуг в среднем по Российской Федерации», обусловленное тем, что в соответствии с методикой расчета индекса качества жилищно-коммунальных услуг, утвержденной приказом Минстроя России от 18 декабря 2017 г. № 1679/пр, при расчете применяется показатель доли расходов на оплату жилищно-коммунального хозяйства к стоимости фиксированного набора основных потребительских товаров и услуг, который согласно пункту 2.1.3 Федерального плана статистических работ формируется 15 августа года, следующего за отчетным.

В соответствии с проектом паспортом ГП-5 и действующей редакцией ГП-5 с 2019 года предусмотрено увеличение количества показателей (индикаторов) до 5 относительно 2018 года (в 2018 году - 4 показателя (индикатора), в 2019 году - 5, в 2020 году – 5, в 2021 году – 5, в 2022 - 5).

5.5.3.Новые (уточненные) целевые показатели (индикаторы) госпрограммы, отраженные в проекте паспорта ГП-5, относительно действующей редакции госпрограммы отсутствуют.

**5.6.** В соответствии с проектом паспорта ГП-5 на уровне госпрограммы в 2019 году установлено 5 целей (показателей), как и в действующей редакции ГП-5. При этом законопроектом **уменьшаются бюджетные ассигнования на 2020 год**, в 2021 году бюджетные ассигнования на реализацию ГП-5 увеличиваются по сравнению с 2020 годом на 27 568,8 млн. рублей (13,1 %), в 2022 годах увеличиваются на 92 406,1 млн. рублей (38,7 %) по сравнению с 2021 годом.

Динамика показателей (индикаторов) по госпрограмме представлена в следующей таблице.

| Наименование | Объем бюджетных ассигнований\*(млн. рублей) | вВсего пока-зате-лей | Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом | Прекращают дейст-вие | Отклонение от предыдущего года |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| увели-чены | сни-жены | сохранены на уров-не | начина-ют дейст-вие с соответ-ствую-щего года | бюд-жетных ассиг-нований (млн. рублей) | количества показателей |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Всего показателей |   |   |   |   |   |   |   |   |   |
| 2019 год | 221 742,42 | 5 | - | - | - | - | - | - | - |
| 2020 год | 211 191,56 | 5 | 5 | - | - | - | - | -10 550,9 | 0 |
| 2021 год | 238 760,36 | 5 | 2 | 1 | 2 | - | - | 27 568,8 | 0 |
| 2022 год | 331 166,45 | 5 | 4 | - | 1 | - | - | 92 406,1 | 0 |

\* В соответствии с проектом паспорта ГП-5.

При уменьшении на 2020 год бюджетных ассигнований и увеличении на 2021 - 2022 годы по ГП-5 значения показателей (индикаторов), представленные в паспорте ГП-5, имеют разнонаправленную динамику.

При уменьшении бюджетных ассигнований на 2020 год по сравнению с 2019 годом значения всех пяти показателей госпрограммы увеличены, что создает риски их недостижения.

Действующей редакцией ГП-5 не предусмотрено распределение финансового обеспечения по подпрограммам.

**5.7.** Учитывая динамику расходов и показателей (индикаторов) госпрограммы на 2019 – 2022 годы, по экспертной оценке Счетной палаты, существуют риски недостижения показателей (индикаторов) госпрограммы.

В ГП-5 не представлен перечень государственных программ, которые будут оказывать влияние на ее реализацию. Отсутствие перечня взаимосвязанных государственных программ создает риски рассогласования в процессе их выполнения, снижает эффект от их реализации.

Кроме того, в ГП-5 отсутствует анализ взаимосвязей и степени взаимного влияния ее показателей (индикаторов) на целевые показатели (индикаторы) других госпрограмм.

Таким образом, существуют риски недостижения целевых показателей (индикаторов) ГП-5 в случае недовыполнения целевых показателей (индикаторов) других госпрограмм.

ГП-5 направлена на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Существует риск отсутствия согласованности и взаимосвязанности в подготовке нормативных правовых актов на федеральном и региональном уровнях.

Меры по координации деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации для достижения целей и конечных результатов в ГП-5 не установлены.

Основные риски для достижения показателей годового объема ввода жилья: снижение покупательского спроса, изменение федерального законодательства в вопросе финансирования жилищного строительства и регулирования долевого строительства, отсутствие (недостаточность) финансирования объектов коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры, снижение объемов строительства, обеспеченного земельными ресурсами и исходно-разрешительной документацией, в связи с процессом становления проектного финансирования жилищного строительства.

Кроме того, в связи с переходом с 1 июля 2019 года на механизм проектного финансирования строительства возможны риски снижения объема ввода жилья, сокращения количества застройщиков и отсутствия готовности банковской инфраструктуры к работе проектного финансирования.