



ISSN 2712-7907

№ 1 (314) 2024

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Развитие регионов

Представляя
номер

Наталья Трунова



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Первый номер Бюллетеня Счетной палаты в 2024 году мы решили посвятить очень важной теме – развитию наших регионов.

Актуальность этой проблематики в первую очередь обусловлена тем, что субъекты Российской Федерации существенно различаются по уровню своего социально-экономического развития. Правительство Российской Федерации реализует комплекс мер, направленных на развитие потенциала всех регионов, несмотря на различие базовых условий. Одной из таких мер стали индивидуальные планы развития (далее – ИПР). Уникальность данного инструмента в том, что ИПР учитывают региональную специфику, и поэтому состав ИПР одного региона отличается от другого.

ИПР были утверждены в 2020 году для 10 субъектов Российской Федерации с низкими показателями социально-экономического развития. В их число вошли: Алтайский край, республики Адыгея, Алтай, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Тыва и Чувашия, Курганская и Псковская области. Основная цель ИПР – создать условия для опережающего социально-экономического развития этих регионов и улучшить их показатели по уровням безработицы и бедности, темпам роста физического объема инвестиций в основной капитал и реального среднедушевого денежного дохода населения. Утвержденный объем финансового обеспечения ИПР на весь период их реализации (2020–2024 годы) составляет 52 млрд рублей, из которых 50 млрд рублей – средства федерального бюджета.

Счетная палата по поручению Государственной Думы проанализировала эффективность этого инструмента поддержки и пришла к выводу, что ИПР в целом способствуют улучшению динамики показателей социально-экономического развития регионов, обеспечивают им новые рабочие места и приток инвестиций, а также позволяют решать их специфические локальные задачи, для которых не предусмотрены механизмы поддержки. Однако для достижения более значимых эффектов и принципиальных изменений в траектории развития регионов Счетная палата рекомендовала скорректировать модель реализации ИПР.

Подробно о результатах проведенного анализа, наших выводах и рекомендациях мы расскажем вам в этом Бюллетене. Для получения более полной и всесторонней оценки мы пригласили к дискуссии ведущих экспертов в сфере регионального развития, представителей федеральной власти и регионов, а также наших коллег из контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Надеемся, что наш Бюллетень внесет необходимый вклад в совершенствование механизма реализации ИПР и поспособствует скорейшему выходу отстающих регионов на траекторию устойчивого роста.

Содержание

Доклад Счетной палаты Российской Федерации «Анализ эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития».....	5
Официальная позиция.....	58
Мнения	60
Опыт регионов. Комментарии КСО.....	78
Рекомендации Счетной палаты	99
Тематические проверки Счетной палаты.....	102
Международная практика.....	107
Исследования по теме	122
Публикации в СМИ.....	126



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Доклад

Счетной палаты Российской Федерации
«Анализ эффективности реализации
программ индивидуальных планов
развития территорий с низким уровнем
социально-экономического развития»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 августа 2023 года

1. Введение

1.1. Информация о подготовке доклада

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с пунктом 2.1.1.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год в рамках реализации кросс-отраслевого комплекса мероприятий «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений» и во исполнение пункта 19 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) от 26 октября 2022 г. № 2171-8 ГД, которым Правительству Российской Федерации совместно со Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) и Комитетом Государственной Думы по бюджету и налогам рекомендовано провести анализ эффективности реализации программы индивидуальных планов развития (далее – ИПР) территорий с низким уровнем социально-экономического развития и на основе данного анализа представить предложения о расширении указанной программы как по срокам реализации, так и по количеству субъектов Российской Федерации, рассмотрев их разработку:

- для субъектов Российской Федерации, в которых произошло существенное ухудшение социально-экономической ситуации (снижение финансовой устойчивости);
- для субъектов Российской Федерации, границы которых сопряжены с территориями иностранных государств.

Подготовка доклада осуществлялась с участием Центра пространственного анализа и региональной диагностики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Доклад подготовлен с использованием информации, представленной по запросам Счетной палаты федеральными органами исполнительной власти – кураторами реализации ИПР регионов (далее – Кураторы, ФОИВ), а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках подготовки доклада проведены:

- совещание с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации по теме «Результаты реализации, перспективы дальнейшего использования и подходы к совершенствованию института индивидуальных программ развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития»;
- совместный круглый стол Счетной палаты и центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС «Индивидуальные программы социально-экономического развития регионов: возможности донастройки и тиражирования инструмента» с участием представителей ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представителей экспертного сообщества.

1.2. Общая информация об ИПР

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева¹ распоряжениями Правительства Российской Федерации утверждены индивидуальные программы социально-экономического развития на 2020–2024 годы Курганской области², Чувашской Республики³, Псковской области⁴, Республики Марий Эл⁵, Алтайского края⁶, Республики Алтай⁷, Республики Тыва⁸, Республики Карелия⁹, Республики Калмыкия¹⁰, Республики Адыгея¹¹.

Приказом Минэкономразвития России от 25 октября 2019 г. № 698 утверждены Методические рекомендации по организации работы по разработке индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития (далее – Методические рекомендации).

Согласно пункту 2 Методических рекомендаций (с изменениями) ИПР разрабатываются с целью создания условий для опережающего

-
1. От 5 июня 2019 г. № ДМ П16–4600р.
 2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2020 г. № 422-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Курганской области на 2020–2024 годы» (ответственный главный распорядитель бюджетных средств (далее – ГРБС) за реализацию ИПР – Минфин России).
 3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 865-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Чувашской Республики на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минпромторг России).
 4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 926-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минпромторг России).
 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 927-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Марий Эл на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минстрой России).
 6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 928-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Алтайского края на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минтруд России).
 7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от апреля 2020 г. № 937-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Алтай на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минэкономразвития России).
 8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. № 972-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Тыва на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минэкономразвития России).
 9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. № 973-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Карелия на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минэкономразвития России).
 10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2020 г. № 992-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия на 2020–2024 годы» (ответственный ГРБС – Минприроды России).
 11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2020 г. № 1043-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2024 года» (ответственный ГРБС – Минсельхоз России).

социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также с целью вклада в достижение следующих показателей:

- уровень безработицы (по методологии МОТ);
- темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- уровень бедности;
- темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения.

На период реализации ИПР в 2020–2024 годах утвержденный объем финансового обеспечения их реализации составляет 52 млрд рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 50 млрд рублей.

С 1 января 2022 года комплекс мероприятий по реализации ИПР включен в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий»¹². В соответствии с указанным федеральным проектом в рамках реализации ИПР по итогам 2024 года:

- объем привлеченных инвестиций в основной капитал (без бюджетных инвестиций) (нарастающим итогом) запланирован в размере 101,3 млрд рублей;
- количество новых рабочих мест (нарастающим итогом) запланировано в размере 22 тыс. единиц.

12. Утвержден протоколом проектного комитета федерального проекта «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий» от 30 декабря 2021 г. № 1.

2. Выводы и рекомендации

2.1. Выводы

2.1.1. Проведенная интегральная оценка регионов по показателям «уровень бедности, %», «соотношение доходов с прожиточным минимумом, %», «уровень безработицы (по методологии МОТ), %», «инвестиции в основной капитал (без бюджетных средств) на 1 жителя, тыс. руб. / чел.» показала, что регионы, в которых реализуются ИПР, развивались быстрее, чем в среднем по стране, в том числе относительно ряда других менее развитых территорий страны (прежде всего – субъектов Российской Федерации в составе Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), но в целом по траектории, близкой к среднероссийской. Методика проведения оценки представлена в приложении № 1 к настоящему докладу. Самое серьезное ускорение развития регионов, где реализуются ИПР, за рассматриваемый период произошло в 2022 году.

Объективно оценить вклад именно ИПР в развитие представляется затруднительным. Доля ИПР от поступивших в регионы межбюджетных трансфертов в 2020–2022 годах составляла от 1,3 до 8,5 %, в среднем 3,7 %, и имела тенденцию к сокращению.

Реализация ИПР с учетом объемов их финансирования изначально не может привести к кардинальным изменениям социально-экономического развития в соответствующих субъектах Российской Федерации. Выделяемый ежегодно 1 млрд рублей из федерального бюджета на программу практически не меняет общей конфигурации консолидированных бюджетов в регионах.

В связи с этим для получения значимого эффекта на региональном уровне требуется увеличение финансирования ИПР регионов. При этом объем финансирования ИПР должен быть соразмерен перечню запланированных мероприятий и согласован с регионом до составления ИПР.

Несмотря на то что ИПР имеют небольшой масштаб влияния, индивидуальная работа ФОИВ с регионами позволила сформировать ряд мероприятий, которые дают значимые локальные эффекты для социально-экономического развития отдельных территорий (муниципалитетов).

Также в ряде регионов действовали другие механизмы стимулирования социально-экономического развития: особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, промышленные парки и др.

Кроме того, крайне затруднительно сформировать общие подходы к оценке эффективности реализации мероприятий, на реализацию которых не выделялись денежные средства (нефинансовые мероприятия), количество и содержание которых принципиально отличается в различных ИПР регионах.

2.1.2. С учетом результатов указанной оценки среди регионов, для которых не разработаны индивидуальные программы развития (не входящих в Дальневосточный федеральный округ (далее – ДФО) и СКФО, имеющих отдельные системы мер поддержки), на разработку ИПР могли бы в первую очередь претендовать Республика Хакасия и Томская область.

Напротив, социально-экономическое положение Республики Адыгея, согласно данным показателям, свидетельствует о достаточно стабильном положении региона, в связи с чем продлевать ИПР Адыгеи в дальнейшем не вполне целесообразно.

С учетом того, что для Республики Карелия разработаны и ФЦП, и ИПР, реализация которых завершается в 2023 и 2024 годах соответственно, было бы рационально в перспективе сконцентрировать все необходимые мероприятия по социально-экономическому развитию региона на одном из этих инструментов, отказавшись от использования второго.

2.1.3. Нецелесообразно распространять практику разработки ИПР в ее текущем формате на все приграничные субъекты Российской Федерации, поскольку с учетом различий в их социально-экономическом положении и особенностей геополитической ситуации для поддержки различных регионов может потребоваться принципиально отличающийся набор мер (поддержка действующего бизнеса, содействие переселению граждан и т. д.).

Продлению ИПР на новый срок для регионов, в которых они реализуются, а также разработке ИПР для субъектов Российской Федерации, в которых произошло существенное ухудшение социально-экономической ситуации (снижение финансовой устойчивости), по мнению Счетной палаты, должна предшествовать корректировка модели реализации ИПР с учетом рекомендаций, представленных в соответствующем разделе настоящего доклада.

При этом при принятии решения о завершении реализации действующей ИПР региона в случае, если ее продление или утверждение на новый срок не предполагается, целесообразно обеспечить, чтобы прекращение финансирования в рамках ИПР региона не привело к его возврату к темпам или уровню социально-экономического развития, которые имели место до начала реализации ИПР.

2.1.4. Закрепленные в первоначальных редакциях ИПР целевые показатели имели с учетом объема их финансирования завышенные значения. Проведенная в 2022 году актуализация ИПР и корректировка системы их показателей привели к установлению в ИПР более реалистичных значений целевых показателей.

Несмотря на то что набор показателей ИПР не в полной мере позволяет оценить прогресс в социально-экономическом развитии регионов и вклад в него мероприятий ИПР, его изменение с учетом завершения реализации ИПР в 2024 году нецелесообразно. В перспективе в случае разработки ИПР возможно предложить установление показателей, более детально отражающих специфику региона

и позволяющих оценить изменение ситуации в проблемных сферах соответствующего региона, на улучшение которых ориентирован набор мероприятий конкретной ИПР.

2.1.5. В большинство ИПР регионов многократно вносились корректировки в части исключения и дополнения мероприятий, изменения их наименования, содержания, сроков и объемов финансирования. Указанное усложняет ход исполнения и последующую оценку последствий реализации ИПР, поскольку сведения об исключенных мероприятиях в дальнейшем не отражались в отчетности.

Анализ отчетности об исполнении ИПР показал наличие случаев корректировки мероприятий в целях приведения их плановых значений (в том числе за прошедшие годы) в соответствие с фактическим ходом исполнения.

2.1.6. ИПР регионов содержат большое количество нефинансовых мероприятий, затрудняющих объективную оценку хода выполнения ИПР, в том числе в силу создания видимости значительного количества принятых мер. Их реализация не всегда дает значимый результат. Кроме того, такие мероприятия создают дополнительную нагрузку на федеральные и региональные органы исполнительной власти в части подготовки соответствующей отчетности. В то же время в отдельных случаях органы исполнительной власти регионов отмечают значимость такого типа мероприятий для выстраивания взаимодействия с ФОИВ при разработке новых мер и инструментов. В дальнейшем нефинансовые мероприятия целесообразно включать только в случае их увязки с основными проектами, которые обеспечивают достижение целевых показателей ИПР.

2.1.7. Средства на реализацию ИПР регионов предоставлялись разными ГРБС в разных формах (иные межбюджетные трансферты, субсидии) и на основании различных правил предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов и соглашений. При этом ГРБС мог предоставлять средства одному и тому же субъекту Российской Федерации на реализацию его ИПР и в виде субсидий, и в виде иного межбюджетного трансферта. Подобный подход неоправданно усложняет администрирование средств и затрудняет их перераспределение в рамках мероприятий ИПР в случае такой необходимости.

2.1.8. Возложение на отраслевые ФОИВ функций кураторов, разработчиков ИПР регионов представляется нецелесообразным, поскольку это предполагает решение ими задач, а также требует наличия у их сотрудников компетенций, выходящих за рамки сферы деятельности соответствующих министерств.

2.1.9. Роль и полномочия субъектов Российской Федерации в процессе формирования и реализации ИПР, разделение сфер ответственности действующим законодательством надлежащим образом не урегулированы, при этом регионы принимают участие в реализации подавляющего количества мероприятий ИПР.

2.1.10. Система отчетности о реализации ИПР, предусмотренная Методическими рекомендациями, и система отчетности, закрепленная распоряжениями Правительства, не в полной мере соответствуют друг другу. Годовые отчеты о реализации ИПР носят неинформативный характер. В них не отражаются причины неполного кассового исполнения расходов, при перечислении участников мероприятий не указываются ГРБС, через которые предоставлялись межбюджетные трансферты на реализацию ИПР, приводятся данные по финансированию ИПР в конкретном году при отсутствии данных о финансировании нарастающим итогом.

2.2. Рекомендации

2.2.1. В части действующих ИПР до окончания их текущего срока действия предлагается рассмотреть реализацию следующих мер.

2.2.1.1. Проработать вопрос о целесообразности передачи функции по управлению реализацией ИПР, в том числе функции куратора ИПР, от отраслевых ФОИВ – Минэкономразвития России.

2.2.1.2. Исключить корректировки ИПР в части изменения состава их мероприятий, трансформации финансовых мероприятий в нефинансовые и, наоборот, приведения ИПР в соответствие с фактически достигнутыми результатами до окончания их реализации (до конца 2024 года).

2.2.1.3. В целях подготовки объективных сведений об итогах исполнения ИПР представляется целесообразным провести анализ результатов реализации мероприятий, исключенных из состава ИПР регионов в ходе изменения их редакций, отражать данные сведения в составе отчетности о реализации ИПР.

2.2.1.4. Целесообразно привести в соответствие требования к отчетности, установленные в Методических указаниях и распоряжениях Правительства Российской Федерации об утверждении ИПР, устранить недостатки в информативности отчетности.

2.2.1.5. Рассмотреть возможность введения переходного периода действия мер поддержки регионов (или создания иных механизмов поддержки) для случаев, когда завершается реализация действующей ИПР региона и ее продление или утверждение не предполагается, с целью содействия сохранению позитивной динамики развития региона и исключения возврата к темпам социально-экономического развития, имевшим место до начала реализации ИПР.

2.2.1.6. Минэкономразвития России совместно с субъектами Российской Федерации проработать варианты трансформации процесса реализации ИПР в связи с изменением в 2024 году формы предоставления финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с иных межбюджетных трансфертов на субсидии или иные виды расходов.

2.2.2. При последующей разработке ИПР предлагается рассмотреть возможность изменения текущей модели их формирования и реализации следующим образом.

2.2.2.1. Предлагается использовать в дальнейшем инструмент ИПР для предоставления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов, допускающих их использование на широкий спектр целей (мероприятий), для снижения институциональных ограничений межведомственного перераспределения межбюджетных трансфертов на уровне региона.

Целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении одному региону одного трансферта на цели реализации ИПР, как это реализовано в настоящий момент для республик Адыгея, Карелия, Тыва, Алтай. Кроме того, подобная практика в настоящее время используется при предоставлении так называемой «единой субсидии» регионам Дальнего Востока.

Подобные трансферты могут предоставляться в виде дотаций без указания целей использования или целевых субсидий на реализацию ИПР.

В первом случае упрощается перераспределение средств, если состав мероприятий или целевых показателей изменен, однако затрудняется обеспечение целевого характера расходования средств дотаций.

Во втором случае упрощается контроль использования средств субсидий на реализацию ИПР, однако инструмент ИПР становится менее гибким.

Анализ результатов реализации ИПР на момент подготовки доклада показал, что наилучшие с точки зрения социально-экономического развития результаты были достигнуты в регионах, получивших трансферты более узкой направленности, однако указанное может являться результатом влияния внешних факторов.

При этом наиболее кардинальные и противоречивые изменения перечня мероприятий и их характеристик, влекущие за собой значительные риски их исполнения, отмечаются в ИПР трех субъектов Российской Федерации – республик Карелия, Тыва и Алтай. Для этого же перечня субъектов предусмотрено финансирование мероприятий ИПР посредством единого межбюджетного трансферта на реализацию программы.

2.2.2.2. Целесообразно проработать новый подход к определению суммы межбюджетного трансферта на реализацию ИПР:

- при определении объема финансирования могут быть учтены особенности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (численность населения, транспортная доступность и др.);
- перечень мероприятий должен быть соразмерным запланированному объему финансирования.

2.2.2.3. Предлагается изменить подход к отбору регионов, для которых разрабатывается ИПР, а также нормативно закрепить их полномочия в формировании и реализации ИПР, при этом целесообразно предусмотреть, что:

- проект ИПР разрабатывается по инициативе региона, включенного в перечень регионов с уровнем социально-экономического развития ниже среднего;
- перечень мероприятий ИПР предлагается регионом, при этом регион гарантирует достижение за счет данного набора мероприятий предлагаемых значений целевых показателей в проблемных сферах его социально-экономического развития.

2.2.2.4. Целесообразно минимизировать при разработке и дальнейшей реализации ИПР количество нефинансовых мероприятий, не вносящих значимого вклада в достижение их целевых показателей, не дающих в результате своей реализации ощутимых социально-экономических эффектов и затрудняющих оценку реализации ИПР.

2.2.2.5. Поскольку с помощью механизма ИПР регионы осуществляют разработку проектно-сметной документации (далее – ПСД), необходимой для получения финансирования строительства объектов капитального строительства в рамках ФАИП и государственных программ Российской Федерации, целесообразно проработать вопрос о включении таких объектов в состав ФАИП и указанных программ в приоритетном порядке.

Предлагается при формировании ИПР регионов не включать в их состав мероприятия по разработке ПСД без одновременного включения мероприятий по финансовому обеспечению капитального строительства объектов, для которых разрабатывается документация.

2.2.2.6. Рассмотреть вопрос об изменении функций Минэкономразвития России в части разработки и реализации ИПР с отнесением к его компетенции следующих полномочий:

- осуществление кураторства разработки ИПР для всех регионов;
- внесение в Правительство Российской Федерации проектов распоряжений об утверждении ИПР;

- предоставление межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на цели реализации ИПР;
- контроль использования указанных межбюджетных трансфертов.

2.2.2.7. Представляется целесообразным внести корректировки в порядок изменения ИПР, которые предусматривали бы следующее:

- корректировку целевых показателей ИПР с учетом включаемых в ее состав или исключаемых из ее состава мероприятий;
- определение процедуры и установление конкретных сроков рассмотрения предложений по корректировке ИПР, проведения согласительных процедур (при необходимости), разработки проекта изменений в распоряжение об утверждении ИПР и его внесении в Правительство Российской Федерации;
- проведение оценки результатов реализации при исключении мероприятий из ИПР;
- отражение в отчетности по реализации ИПР в течение всего отчетного периода сведений о результатах реализации исключенных из ИПР мероприятий и объеме средств, затраченных на их финансирование.

3. Особенности разработки, структура и содержание ИПР

3.1. Особенности разработки ИПР

Решение о разработке индивидуальных программ, которые должны были способствовать ускорению динамики социально-экономического развития регионов с низким уровнем развития, было принято в 2019 году в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации (протокол от 21 февраля 2019 г. № 5, раздел XII, протокол от 27 марта 2019 г. № ДМП1618пр). Минэкономразвития России было предложено разработать ИПР для 10 субъектов Российской Федерации, занявших наихудшие позиции по сводному рейтингу, по четырем следующим показателям, рассчитываемым за трехлетний период:

- среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Российской Федерации;
- уровень безработицы;
- инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

Методика, использованная при составлении указанного рейтинга, в Счетную палату не представлена, в связи с чем провести проверку корректности его составления невозможно.

При этом анализ указанных социально-экономических показателей свидетельствует о том, что Республика Адыгея по большинству параметров характеризуется значительно лучшими показателями, чем все остальные регионы с ИПР, и не должна была войти в число регионов, для которых разрабатывалась ИПР.

Напротив, в число таких регионов должна была бы войти Республика Мордовия. Следует отметить, что для Республики Мордовия программа социально-экономического развития была разработана позже, в 2021 году, в аналогичном формате и с соответствующими объемами финансирования. Субъекты Российской Федерации, входящие в состав ДФО и СКФО, при подготовке указанных предложений не учитывались на том основании, что для них созданы министерства, отвечающие за их социально-экономическое развитие.

Указанный подход был согласован Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым и Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко и закреплен поручением Председателя Правительства Российской Федерации

Федерации Д.А. Медведева от 5 июня 2019 г. № ДМ-П16-4600р. Соответственно, решение о выборе регионов для разработки программ принималось исходя из показателей социально-экономического развития за предшествующий период.

Подготовка ИПР началась за полгода до утверждения Методических рекомендаций, что обусловило утверждение первоначальных редакций ИПР с целым рядом недостатков, а именно:

- наличием нереалистичных целевых показателей как по программе в целом, так и по отдельным мероприятиям программ, с учетом выделяемых объемов финансирования;
- установлением целевых показателей для всех мероприятий на весь срок реализации программы (безотносительно сроков реализации конкретных мероприятий), что не дает возможности оценить вклад конкретного мероприятия в достижение показателей;
- несоответствием содержания ряда мероприятий реальным объемам финансирования;
- наличием в программах большого количества мероприятий, предполагающих только «проработку» вопросов, а также нефинансовых мероприятий, направленных на принятие решений на уровне ФОИВ по предложениям субъектов Российской Федерации.

Например, по мероприятию «Докапитализация микрокредитной компании «Фонд микрофинансирования Курганской области» для поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» в четвертой редакции ИПР целевые показатели были сокращены: по количеству новых рабочих мест – с 1185 до 127; по налоговым отчислениям – с 77,5 млн до 21,32 млн рублей. Финансирование по мероприятию было также сокращено с изначально запланированных 428,57 млн до 275,51 млн рублей.

ИПР Республики Калмыкия предусматривала в первой редакции к 2024 году увеличение инвестиций в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения в 2,6 раза и сокращение доли населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения в 2,3 раза по отношению к 2018 году. При этом показатель был установлен только на 2024 год, его динамика в период 2020–2023 годов отсутствовала.

Изначальная редакция ИПР Республики Алтай содержала пять мероприятий с формулировками «проработка»: «проработка вопроса о реализации национального проекта...», «проработка вопроса по строительству международного терминала в аэропорту...», «проработка предложений по вопросу о передаче в федеральную собственность автомобильной дороги...», «проработка мер дополнительной финансовой поддержки федерального государственного бюджетного образовательного учреждения...», «проработка вопроса об увеличении контрольных цифр приема...».

Следствием этого стало большое количество корректировок ИПР, которые были проведены за короткий период с 2020 года по начало 2023 года: от первой корректировки в ИПР Республики Чувашия до пятой – в ИПР республик Карелия и Марий Эл.

Последняя на данный момент серия корректировок ИПР в декабре 2022 года – январе 2023 года позволила решить часть обозначенных выше проблем:

- целевые показатели снижены и приведены в соответствие, во-первых, масштабам программ, во-вторых, изменившейся макроэкономической ситуации, характеризовавшейся кризисными явлениями в экономике;
- в ряде ИПР сокращено количество нефинансовых мероприятий, в том числе исключены мероприятия с формулировками «проработка»;
- были установлены целевые показатели на каждый год реализации ИПР;
- обновлена увязка мероприятий и целевых показателей – для каждого мероприятия установлена связь (прямая или косвенная) хотя бы с одним целевым показателем.

Однако корректировка скорее сглаживает технические недостатки ИПР, не решая общей проблемы их низкой результативности и слабого влияния на социально-экономическую ситуацию в регионах с низким уровнем социально-экономического развития.

3.2. Связь ИПР с мероприятиями иных программ, планов, национальных проектов, инвестиционных проектов

Счетной палатой запрошены в Минэкономразвития России сведения об увязке мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации между собой, а также с мероприятиями иных программ, планов, национальных проектов, инвестиционных проектов – как планируемых к реализации, так и уже реализованных.

Согласно представленной информации, в рамках ИПР Республики Тыва взаимоувязаны мероприятия № 1.1 «Создание особой экономической зоны на территории Республики Тыва» и № 1.20 «Создание логистического центра «Хандагайты», в том числе подготовка технико-экономического обоснования по созданию особой экономической зоны на базе логистического центра «Хандагайты».

В рамках ИПР Республики Алтай:

- 1) взаимоувязаны мероприятия № 22 «Внесение в Правительство Российской Федерации предложений об открытии узлового аэропорта Горно-Алтайск (Республика Алтай) для международных полетов воздушных судов и установления в нем воздушного пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации» и № 24

«Проработка вопроса по строительству международного терминала в аэропорту г. Горно-Алтайска (в том числе подписание юридически обязывающего документа с потенциальным инвестором, планирующим осуществлять строительство терминала)»;

- 2) взаимоувязаны мероприятия № 23 «Предоставление софинансирования из бюджета субъекта Российской Федерации организациям воздушного транспорта, осуществляющим межрегиональные и внутрирегиональные регулярные перевозки пассажиров в Республике Алтай» и № 25 «Выполнение работ, направленных на развитие объектов транспортной инфраструктуры, в том числе посадочной площадки в с. Кош-Агач»;
- 3) в рамках мероприятия № 37 «Завершение строительства, укомплектование средствами обучения и воспитания, мягким инвентарем образовательных организаций в Республике Алтай» осуществлено завершение строительства восьми объектов дошкольного и двух – общего образования, реализуемых в рамках национальных проектов «Образование» и «Демография». Финансирование объектов в рамках реализации ИПР было обусловлено тем, что Минпросвещения России в соответствии с порядком предоставления субсидии финансовые средства были предусмотрены на строительство здания без учета сметной стоимости объекта, в связи с чем в целях завершения строительства объектов возникла дополнительная потребность;
- 4) мероприятие № 42 «Завершение строительства физкультурно-оздоровительного комплекса с универсальным залом пер. Спортивный, 12 в г. Горно-Алтайск». Строительство объекта реализуется в рамках реализации регионального проекта «Спорт – норма жизни» национального проекта «Демография». Заключено соглашение с Минспортом России от 23 декабря 2019 г. № 777-09-2020-118, в соответствии с которым на строительство объекта предусмотрено 170 651,81 тыс. рублей. В связи с дополнительной потребностью на завершение строительства объекта в рамках ИПР предусмотрено 58,41 млн рублей: на 2022 год – 39,28 млн рублей, на 2023 год – 19,13 млн рублей. На этом основании Правительством Республики Алтай с Минспортом России заключено дополнительное соглашение от 21 декабря 2022 г. № 777-09-2020/118/6 к Соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации от 23 декабря 2019 г. № 777-09-2020/118.

В ИПР Республики Карелия отдельные мероприятия также взаимоувязаны. В частности, мероприятие № 29 «Обеспечение предоставления средств федерального бюджета на обеспечение расходов на разработку проектно-сметной документации на объект капитального строительства «Строительство моста через протоку Кислый Пудас к памятнику археологии «Петроглифы Залавруги», мероприятие № 28 «Обеспечение предоставления средств федерального бюджета на обеспечение расходов на разработку проектно-сметной документации на объект капитального строительства «Строительство автодорожного моста через протоку Кислый Пудас к памятнику археологии «Петроглифы Залавруги» и мероприятие № 22

«Строительство моста через протоку Кислый Пудас к памятнику археологии «Петроглифы Залавруги», а также мероприятие № 30 «Обеспечение предоставления средств федерального бюджета на обеспечение расходов на разработку проектно-сметной документации на объект капитального строительства «Создание визит-центра музея «Беломорские петроглифы» и мероприятие № 24 «Создание визит-центра музея «Беломорские петроглифы».

Иных сведений об увязке мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации между собой, а также с мероприятиями иных программ, планов, национальных проектов, инвестиционных проектов Минэкономразвития России не представлено.

При этом мероприятия ИПР в отдельных случаях дублируют другие федеральные инструменты поддержки. Например, мероприятие «Субсидирование ипотечных жилищных кредитов и рефинансирование полученных кредитов» ИПР Чувашской Республики (запланировано к реализации в 2021–2024 годах, в общей сложности на него выделено 814,4 млн рублей) частично дублирует федеральные инструменты поддержки ипотечного кредитования, в том числе федеральную программу «Льготная ипотека».

3.3. Требования к структуре и содержанию ИПР и их соблюдение

В соответствии с пунктом 13 Методических рекомендаций индивидуальную программу рекомендуется формировать из следующих разделов:

- концепция социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период до 2024 года, которая описывает ключевые проблемы субъекта Российской Федерации, пути их реализации, основные параметры индивидуальной программы;
- перечень основных мероприятий, направленных на решение выявленных проблем в субъекте Российской Федерации, с указанием дополнительного финансирования.

В концепции социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период до 2024 года рекомендуется провести оценку следующих направлений, не требующих выделения дополнительных средств федерального бюджета, но способных ускорить социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации:

- уровень финансовой обеспеченности исполнения полномочий субъекта Российской Федерации;
- полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации;
- полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения;

- полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации;
- уровень достаточности финансирования органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и подведомственных учреждений;
- имеющиеся ограничения развития отдельных территорий (включая районы административных центров субъектов Российской Федерации), связанные со статусом объектов культурного наследия, в том числе с низкой инвестиционной привлекательностью; оптимизация механизма изъятия земель под муниципальные нужды (развитие города), пересмотр зон с особыми условиями использования территории.

Перечень основных мероприятий рекомендуется формировать из разделов: «экономика», «среда для жизни», «социальная сфера», а также включать в него мероприятия, направленные на формирование собственных источников доходов субъекта Российской Федерации.

Финансовое обеспечение мероприятий индивидуальной программы рекомендуется указывать по каждому разделу ИПР. При этом не допускается дублирование финансирования за счет средств федерального бюджета мероприятий индивидуальной программы в рамках иных механизмов реализации государственной политики.

Отмечается, что структура и содержание ИПР регионов в целом соответствуют требованиям Методических рекомендаций.

Согласно пункту 17 Методических рекомендаций к мероприятиям, включенным в индивидуальную программу, рекомендуется подготавливать необходимую справочную информацию при ее наличии. Соответствующая информация была запрошена в рамках подготовки настоящего доклада в Минэкономразвития России. В ответ министерство сообщило, что вся необходимая информация отражается в отчетах о ходе реализации мероприятий ИПР, представляемых Кураторами и субъектами Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и Кураторам рекомендуется ограничить количество корректировок индивидуальных программ до одной в год (за исключением необходимости внесения изменений в индивидуальные программы во исполнение поручений Правительства Российской Федерации).

Следует отметить, что с момента своего утверждения в 2020 году в ИПР регионов вносились изменения: Республики Карелия и Республики Марий Эл – пять раз, Республики Калмыкия, Республики Алтай, Курганской области и Алтайского края – четыре раза, Республики Адыгея и Республики Тыва – три раза, Псковской области – два раза, Чувашской Республики – один раз. Указанное свидетельствует о том, что рекомендации по ограничению изменений ИПР соблюдаются не в полном объеме.

3.4. Система целевых показателей социально-экономического развития в ИПР

В первоначальных редакциях ИПР регионов использовались целевые показатели поручения Председателя Правительства Российской Федерации № ДМП16-4600р, на основании которых проводился отбор регионов в целях разработки для них ИПР, а именно:

- среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Российской Федерации;
- уровень безработицы;
- инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

Приказом Минэкономразвития России от 1 февраля 2022 г. № 41 в Методические рекомендации внесены изменения, устанавливающие, что индивидуальные программы разрабатываются с целью вклада в достижение следующих показателей:

- уровень безработицы (по методологии МОТ);
- темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета;
- уровень бедности;
- темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения.

Сравнение ранее существовавшего и обновленного наборов целевых показателей свидетельствует о том, что произведенное изменение системы показателей ИПР не привнесло в нее принципиальных качественных изменений, при этом оно вызвало необходимость доработки ИПР регионов, а также затрудняет оценку их реализации.

Указанные целевые показатели являются общими, комплексными. Их динамика в значительной мере зависит от изменения макроэкономической ситуации в стране, а не только от ситуации в конкретном субъекте Российской Федерации.

В частности, наиболее сложной является оценка факторов, влияющих на уровень бедности. Исследования последних лет показывают, что к таким факторам относятся не только экономический рост и рост денежных доходов населения, но и наращивание человеческого капитала беднейших слоев населения и их привлечение к участию в экономике (таргетированная политика в отношении бедных).

Одновременно в целевых показателях заложена зависимость друг от друга. Так, изменение уровня бедности будет зависеть от динамики душевых доходов населения.

В результате мероприятия ИПР оказались слабо увязаны с целевыми показателями. В том числе это прослеживается и при определении целевых показателей для отдельных наиболее значимых финансовых мероприятий программ (создания новых рабочих мест, привлечения туристов, строительства жилья), а также при определении целевых показателей по соглашениям при предоставлении межбюджетных трансфертов на реализацию ИПР. Например, в рамках действующих редакций ИПР Республики Тыва и Чувашской Республики ни одно из мероприятий не оказывает прямого влияния на изменение целевого показателя «уровень бедности».

Также, наряду с рассмотренным выше набором показателей, для аналитического учета допускается включение показателей, на достижение которых реализация мероприятий ИПР оказывает косвенное влияние, но является одним из условий их достижения (показатели, отражающие дополнительный эффект реализации таких мероприятий).

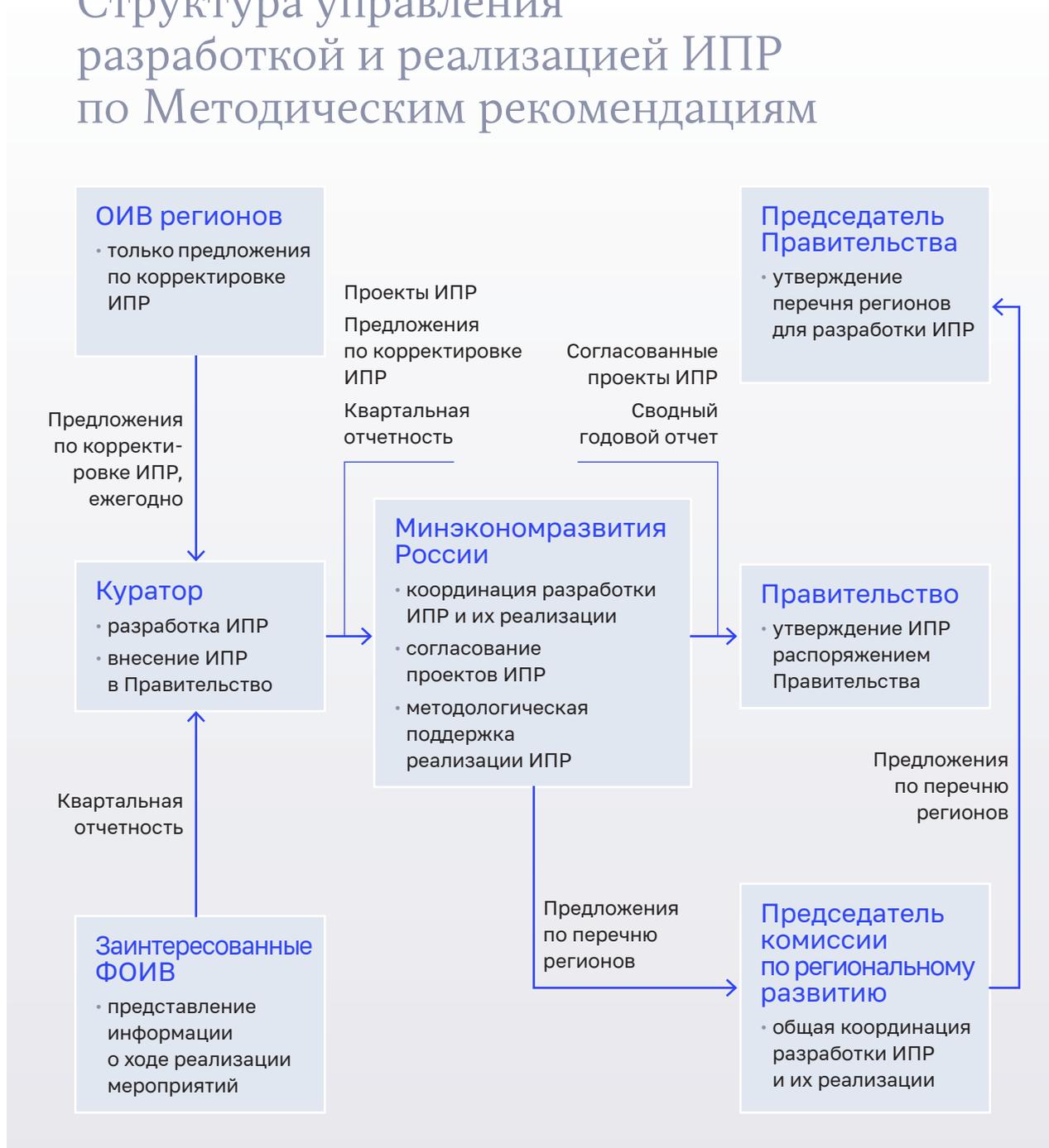
4. Система управления реализацией ИПР

4.1. Органы, осуществляющие разработку и реализацию ИПР, и их полномочия

Структура управления разработкой и реализацией ИПР, установленная Методическими рекомендациями, представлена на рисунке 1.

Рисунок 1

Структура управления разработкой и реализацией ИПР по Методическим рекомендациям



Согласно пункту 6 Методических рекомендаций общую координацию разработки ИПР регионов и их реализации осуществляет Председатель Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации.

Полномочия Минэкономразвития России в части разработки и реализации ИПР регионов определены пунктами 7 и 12 Методических рекомендаций и включают:

- осуществление координации разработки ИПР регионов и их реализации;
- согласование проектов ИПР регионов;
- оказание методологической поддержки по реализации ИПР регионов;
- подготовку на ежегодной основе сводного доклада о ходе реализации ИПР регионов и представление его в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

При этом Методическими рекомендациями не детализируется, какие функции или полномочия предполагает «общая координация разработки ИПР регионов и их реализации», осуществляемая Председателем Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, а какие – «координация разработки ИПР регионов и их реализации», осуществляемая Минэкономразвития России.

В соответствии с пунктом 4 Методических рекомендаций ИПР регионов разрабатываются ФОИВ, ответственным за соответствующий субъект Российской Федерации, – Куратором.

Согласно пункту 9 Методических рекомендаций Куратор определяет цели, задачи, целевые показатели ИПР регионов и механизмы их достижения.

При этом Кураторами отдельных регионов определены отраслевые ФОИВ, в задачи и функции которых не входит формирование и реализация государственной политики в области социально-экономического развития, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, создания и функционирования особых экономических зон и т. д., в частности Минсельхоз России (Республика Адыгея), Минтруд России (Алтайский край), Минприроды России (Республика Калмыкия), Минстрой России (Республика Марий Эл), Минпромторг России (Псковская область, Чувашская Республика).

Целесообразность возложения на отраслевые ФОИВ функций Кураторов, разработчиков ИПР регионов представляется спорной, поскольку это предполагает решение ими задач, а также требует наличия у их сотрудников компетенций, выходящих за рамки сферы деятельности соответствующих министерств.

Оставшиеся положения раздела Методических рекомендаций, посвященного разработке ИПР и их реализации, регулируют представление отчетности заинтересованными ФОИВ, Кураторами и Минэкономразвития России.

Исходя из содержания пунктов 13–15 Методических рекомендаций:

- в ИПР регионов следует включать концепцию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на период до 2024 года;
- мероприятия ИПР регионов подготавливаются с учетом региональной отраслевой специализации субъекта Российской Федерации, природных, географических, исторических и демографических особенностей субъекта Российской Федерации;
- мероприятия ИПР регионов должны быть приоритизированы в зависимости от влияния на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации.

Однако Методическими рекомендациями не предусматривается участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе формирования ИПР регионов.

В части регулирования реализации ИПР регионов, как это предусмотрено приложением № 1 к Методическим рекомендациям, в распоряжениях об их утверждении предусматриваются рекомендации соответствующим органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- предусматривать в бюджете необходимые ассигнования на реализацию мероприятий ИПР;
- обеспечить реализацию мероприятий ИПР;
- представлять в установленном порядке Куратору отчет о ходе реализации мероприятий ИПР.

Методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации также предлагается обеспечивать совместно с территориальными органами Федерального казначейства казначейское сопровождение бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий ИПР, однако такие положения в распоряжениях об утверждении ИПР регионов отсутствуют.

Иных положений, регулирующих порядок участия субъектов Российской Федерации в формировании и реализации ИПР, действующим законодательством не предусмотрено, при этом в актуальных редакциях ИПР регионов органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают участие в реализации 231 из 241 мероприятия, из них в качестве головных или единственных исполнителей – в 149.

4.2. Роль Кураторов в реализации ИПР

Как уже было отмечено, Кураторами являются ФОИВ, ответственные за разработку ИПР регионов, они обеспечивают их внесение в Правительство Российской Федерации.

В число Кураторов ИПР вошли Минэкономразвития России, Минфин России, Минсельхоз России, Минтруд России, Минприроды России, Минстрой России, Минпромторг России.

Согласно пункту 9 Методических рекомендаций Куратор субъекта Российской Федерации определяет в том числе целевые показатели ИПР и механизмы их достижения. При этом пунктом 2 Методических рекомендаций определен перечень показателей, с целью вклада в достижение которых разрабатываются ИПР. Эти показатели вошли в актуальные редакции всех утвержденных ИПР. Таким образом, Кураторы фактически не имеют возможности определять индивидуальные целевые показатели для различных регионов.

Анализ содержания ИПР регионов свидетельствует об отсутствии четкого позиционирования роли Куратора.

Кураторы являются участниками менее половины мероприятий ИПР регионов, а именно 117 из 241.

Так, Минтруд России в рамках ИПР Алтайского края входит в состав участников одного мероприятия из шести и не является его главным исполнителем.

Минфин России в рамках ИПР Курганской области также входит в состав участников одного мероприятия из шести и не является его главным исполнителем.

Минпромторг России является исполнителем 4 из 24 мероприятий ИПР Псковской области и 1 из 20 мероприятий ИПР Чувашской Республики, не являясь главным исполнителем ни в одном из них.

Минприроды России входит в состав участников 9 из 20 мероприятий ИПР Республики Калмыкия и не является главным исполнителем ни по одному из них.

Минстрой России является исполнителем 4 из 10 мероприятий ИПР Республики Марий Эл и является главным исполнителем по двум из них.

Указанное можно было бы объяснить спецификой сферы компетенции указанных министерств и тем обстоятельством, что мероприятия ИПР регионов реализуются по большому количеству направлений. При этом возникает вопрос, на основании каких критериев указанные ФОИВ были отобраны на роль Кураторов соответствующих регионов.

Однако, если рассмотреть ИПР Республики Адыгея и участие Минсельхоза России в реализации его мероприятий, необходимо отметить, что данное министерство является участником 18 мероприятий из 32, при этом по 17 из них – главным исполнителем.

Отмечается, что Минсельхоз России является головным исполнителем по целому ряду мероприятий, непосредственно не относящихся к его сфере компетенции, при том что в их состав входят соответствующие отраслевые ФОИВ, в частности:

- «Реконструкция автомобильной дороги «Даховская – плато Лаго-Наки» в г. Майкопе Республики Адыгея» (при наличии в составе участников Минтранса России);
- «Берегоукрепление правого и левого берега р. Белой в г. Майкопе Республики Адыгея» (при наличии в составе участников Минстроя России);
- «Реконструкция автоматизированной газораспределительной станции п. Краснооктябрьского Майкопского района Республики Адыгея, в том числе разработка проектной документации» (при наличии в составе участников Минэнерго России);
- «Приобретение готового здания детской поликлиники с мебелью и оборудованием, г. Майкоп» (при наличии в составе участников Минздрава России);
- «Капитальный ремонт здания «Пушкинский дом» (филармония)» (при наличии в составе участников Минкультуры России).

Минэкономразвития России является Куратором ИПР республик Карелия, Алтай и Тыва и исполнителем 21 из 40 мероприятий ИПР Республики Карелия (по двум из них – головным исполнителем), 24 из 41 мероприятий ИПР Республики Тыва (по четырем – головным исполнителем) и 34 из 42 мероприятий ИПР Республики Алтай (по 18 – головным исполнителем).

Следует отметить, что ИПР указанных субъектов Российской Федерации отличаются более широким и проработанным набором мероприятий по сравнению с ИПР регионов, Кураторами которых являются отраслевые министерства.

Целесообразно рассмотреть вопрос об определении Минэкономразвития России Куратором в отношении всех ИПР регионов или же пересмотреть систему управления формированием и реализацией ИПР в целом, включая необходимость наличия института Кураторов, определение подходов к их отбору, их функций.

4.3. Подход к отбору регионов, для которых разрабатываются ИПР

Конкретные правила отбора субъектов Российской Федерации для разработки ИПР нормативным правовым актом определены не были.

Согласно пункту 3 Методических рекомендаций разработка индивидуальной программы осуществляется в отношении утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации перечня субъектов Российской Федерации по предложению Минэкономразвития России, согласованному с председателем Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации. Следует отметить, что такой перечень нормативно не закреплён.

На момент проработки решения о формировании ИПР регионов Минэкономразвития России было предложено разработать ИПР для 10 субъектов Российской Федерации, занявших наихудшие позиции по сводному рейтингу из 4 следующих показателей, рассчитываемых за трехлетний период:

- среднедушевые денежные доходы населения, скорректированные на коэффициент соотношения стоимости фиксированного набора потребительских товаров, работ и услуг;
- доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в общей численности населения субъекта Российской Федерации;
- уровень безработицы;
- инвестиции в основной капитал (без бюджетных инвестиций) на душу населения.

Необходимо отметить, что субъекты Российской Федерации, входящие в состав ДФО и СКФО, при подготовке указанных предложений не учитывались на том основании, что для них созданы министерства, отвечающие за их социально-экономическое развитие.

Указанный подход был согласован Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации – Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым и Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.Л. Мутко и закреплён поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 5 июня 2019 г. № ДМП16–4600р.

В ходе подготовки настоящего доклада проведен анализ значений показателей «Уровень бедности», «Денежные доходы населения», «Уровень безработицы» и «Уровень инвестиций (без бюджетных средств)» за период, предшествующий разработке ИПР (2018 год), период утверждения ИПР (2020 год) и современный период (последние отчетные данные Росстата доступны за 2022 год, по показателю инвестиций (без бюджетных средств) – за 2021 год). Результаты анализа свидетельствуют, что перечисленные показатели целого ряда субъектов Российской Федерации находятся на аналогичном или более низком уровне, чем у субъектов

Российской Федерации, для которых были разработаны ИПР. Перечень регионов с наиболее низкими результатами оценки по указанным показателям представлен в приложении № 2.

Таким образом, в число территорий, для которых могли бы быть разработаны ИПР, входят:

- все субъекты Российской Федерации в составе СКФО (кроме Ставропольского края), включая Республику Ингушетию, Карачаево-Черкесскую и Кабардино-Балкарскую республики, по большинству критериев находящихся на самых низких позициях среди всех субъектов Российской Федерации;
- наименее развитые субъекты Российской Федерации в составе ДФО – Еврейская автономная область, Республика Бурятия, Забайкальский край;
- республики Хакасия и Мордовия, Томская область.

Следует отметить, что для Республики Мордовия программа социально-экономического развития была разработана позже, в 2021 году, в аналогичном формате и с соответствующими объемами финансирования.

Кроме того, анализ указанных социально-экономических показателей свидетельствует о том, что Республика Адыгея по большинству параметров характеризуется значительно лучшими показателями, чем все остальные регионы с ИПР, и не должна относиться к регионам с низким уровнем социально-экономического развития.

С учетом того, что на сегодняшний день рассматриваются вопросы продления имеющихся ИПР регионов, разработки ИПР для регионов с существенно ухудшившимся социально-экономическим положением, приграничных регионов, а также в связи с ликвидацией Минкавказа России представляется целесообразным проработать новый подход к отбору регионов, для которых должны разрабатываться ИПР.

4.4. Система отчетности о реализации ИПР

Представление отчетности о реализации ИПР регламентировано пунктами 10–12 Методических рекомендаций.

Так, заинтересованные ФОИВ, участвующие в реализации мероприятий ИПР, на ежеквартальной основе представляют информацию о ходе реализации мероприятий ИПР Куратору субъекта Российской Федерации в срок до 15 числа первого месяца, следующего за отчетным периодом.

Куратор субъекта Российской Федерации на ежеквартальной основе представляет в Минэкономразвития России в срок до 5 числа второго месяца, следующего за отчетным периодом, информацию о ходе реализации мероприятий ИПР.

В свою очередь, Минэкономразвития России на ежегодной основе подготавливает сводный доклад о ходе реализации индивидуальных программ и представляет его в Правительство Российской Федерации в срок до 15 числа второго месяца, следующего за отчетным годом.

Следует отметить, что подготовка сводного доклада предусмотрена только Методическими рекомендациями.

Непосредственно распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении ИПР регионов предполагают представление Минэкономразвития России ежегодно, до 15 числа второго месяца, следующего за отчетным годом, в Правительство Российской Федерации доклада о ходе реализации соответствующей ИПР.

В составе материалов, полученных по запросу Счетной палаты и предполагающих представление сводных докладов в соответствии с пунктом 12 Методических рекомендаций, имеются годовые отчеты Минэкономразвития России по отдельным ИПР, при этом сводный доклад представлен только по итогам 2021 года, сводные доклады по итогам 2020 и 2022 года в материалах отсутствуют.

Представляется, что системы отчетности, предусмотренные Методическими рекомендациями и закрепленные распоряжениями Правительства Российской Федерации, должны быть приведены в соответствие друг с другом.

В ходе рассмотрения отчетности ГРБС по исполнению ИПР регионов с низким уровнем развития было отмечено множество несостыковок и случаев некорректного заполнения отчетных документов ответственными ФОИВ. В качестве примеров можно перечислить следующие.

В отчете за 2022 год об исполнении ИПР Чувашской Республики Минпромторга России кассовое исполнение по мероприятию 5 «Проектирование и строительство инженерной инфраструктуры для жилищного строительства в Чувашской Республике» указано в размере 544,088 млн рублей. Однако в агрегированном отчете об исполнении мероприятий ИПР Чувашии за 2022 год, составленном

Минэкономразвития России, кассовое исполнение по данному мероприятию на 500 млн рублей меньше (44,088 млн рублей). Последнее значение представляется более реалистичной цифрой, так как в сумме с остальными мероприятиями кассовое исполнение ИПР региона за 2022 год приближено к 1 010 млн рублей, положенных для затрат на мероприятия ИПР каждому региону в год. Тем не менее подобные ошибки вносят неясность в понимание реально осуществленных бюджетных затрат по мероприятиям.

В отчете за IV квартал 2020 года об исполнении ИПР Курганской области (таблица 1 «Информация о ходе реализации мероприятий, завершение которых предусмотрено в 2020 году») содержится информация о выделении средств из федерального и консолидированного бюджета Курганской области (131,5 млн и 1,36 млн рублей соответственно) на реализацию мероприятия «Предоставление субсидии на поддержку отдельных подотраслей растениеводства и животноводства, сельскохозяйственное страхование и на стимулирование развития приоритетных подотраслей агропромышленного комплекса и развития малых форм хозяйствования в объеме не менее 100 млн рублей». Однако, согласно тексту индивидуальной программы, данное мероприятие является нефинансовым и по нему не запланированы средства по программе.

В отчете за IV квартал 2020 года об исполнении ИПР Курганской области (таблица 2 «Информация о ходе реализации мероприятий, начинающихся с 2020 года (без учета завершившихся в 2020 году)» в графе промежуточные результаты по мероприятию «Предоставлению субсидий Агентству технологического развития Курганской области для оказания поддержки не менее 70 юридических лицам, а начиная с 2021 года и индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица...» указано, что поддержка оказана 49 юридическим лицам, а в форме «Приложение» (Отчет о ходе реализации основных мероприятий, направленных на решение выявленных проблем в Курганской области с указанием дополнительного финансирования на 1 января 2021 года) зафиксирована поддержка 58 юридическим лицам. При этом в отчете за IV квартал 2021 года «Информация о реализации мероприятий индивидуальной программы социально-экономического развития Курганской области за 2021 г.» стоит значение «50 юридических лиц».

В письме Минэкономразвития России от 15 февраля 2023 г. № 4791-ВД/Д35и в адрес Правительства Российской Федерации указано, что «всего индивидуальной программой предусмотрена реализация шести мероприятий, из них пять, финансируемых из федерального бюджета». Но в текущей редакции ИПР Курганской области из шести действующих мероприятий только четыре финансируются из федерального бюджета.

Наличие подобных несостыковок и ошибок свидетельствует о необходимости совершенствования системы контроля за выполнением ИПР.

Следует отметить, что ходе проведенного в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год контрольного мероприятия «Проверка

исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2021 год (включая проверку исполнения федеральной адресной инвестиционной программы)» в Министерстве экономического развития Российской Федерации» установлено, что в нарушение пунктов 4 и 14 Порядка ведения реестра соглашений (договоров) о предоставлении субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов, утвержденного приказом Минфина России от 30 июля 2020 г. № 153н, Минэкономразвития России по состоянию на 1 апреля 2022 года не были представлены в Федеральное казначейство в ГИИС «Электронный бюджет» в форме электронного документа документы, подлежащие включению в реестр соглашений (договоров) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, бюджетных инвестиций, межбюджетных трансфертов, а именно – представленная получателями иного межбюджетного трансферта отчетность о реализации ИПР Республики Карелия и Курганской области.

Также в ходе указанного мероприятия было отмечено осуществление ненадлежащим образом контроля соблюдения субъектами Российской Федерации условий предоставления иных межбюджетных трансфертов и других обязательств, предусмотренного соглашениями о предоставлении иных межбюджетных трансфертов. В результате субъектами Российской Федерации нарушались сроки предоставления в ГИИС «Электронный бюджет» отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренных соответствующими соглашениями. Не было обеспечено представление необходимой отчетности по реализации ИПР республик Алтай, Калмыкия, Тыва, Чувашской Республики, Псковской области, Алтайского края.

Счетной палатой было направлено представление Министру экономического развития Российской Федерации, выявленные нарушения и недостатки в настоящее время устранены.

4.5. Организация контроля реализации ИПР

Методическими рекомендациями специальные механизмы контроля за реализацией ИПР не определены, предусмотрено только представление соответствующей отчетности.

Всеми Кураторами ИПР на основании положений правил предоставления соответствующих межбюджетных трансфертов, а также положений соглашений о предоставлении таких трансфертов осуществлялся контроль за соблюдением условий предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий ИПР регионов, в том числе на основе отчетных данных, предоставляемых субъектами Российской Федерации в ГИИС «Электронный бюджет».

Минсельхозом России в 2021 году дополнительно проведена проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, предоставленных бюджету Псковской области за 2020 год, нарушений не выявлено.

Минстроем России дополнительно представлена информация о проведении с целью осуществления контроля регулярных совещаний с субъектами Российской Федерации по вопросам реализации мероприятий ИПР.

Минтрансом России дополнительно сообщено о проведении в соответствии с планом проведения аудиторских мероприятий министерства в 2022 году аудиторского мероприятия, в ходе которого изучены документы (сведения), подтверждающие выполнение департаментом финансов в 2022 году операций (действий) по рассмотрению и согласованию расходов федерального бюджета на предоставление субсидии на реализацию мероприятий ИПР Республики Марий Эл. Также проведена оценка результативности и экономности использования бюджетных средств Минтранса России, направленных в 2022 году на предоставление из федерального бюджета субсидии на реализацию мероприятий указанной ИПР. Нарушений по итогам указанных мероприятий не выявлено.

Росавтодором при контроле реализации ИПР Алтайского края в 2020 и 2021 годах зафиксированы нарушения в части несвоевременного предоставления отчетности по соглашению о предоставлении межбюджетных трансфертов, требования о возврате межбюджетных трансфертов агентством не направлялись.

Минэкономразвития России дополнительно сообщило о проведении контроля за целевым использованием межбюджетных трансфертов и соблюдением условий их предоставления Минэкономразвития России путем проведения выездных проверок, проведения регулярных совещаний с субъектами Российской Федерации при возникновении проблемных вопросов.

Минэкономразвития России требования о возврате межбюджетных трансфертов не направлялись, меры ответственности не применялись. Однако в адрес Республики Карелия направлено письмо от 26 января 2023 г. № 2124ВД/Д35и о выявленных на основании представленной отчетности недостатках и нарушениях по целому ряду мероприятий и необходимости их устранения.

4.6. Проблемные вопросы, риски и ограничения при реализации ИПР

Большинство Кураторов ИПР по запросу Счетной палаты представили информацию об отсутствии рисков и проблемных вопросов при реализации ИПР регионов.

По информации Минтранса России, проблемные вопросы в ходе реализации ИПР возникали при необходимости перераспределения средств федерального бюджета между мероприятиями ИПР Республики Марий Эл, к настоящему времени они были решены.

Минэкономразвития России в связи с исполнением ИПР Республики Тыва отмечается риск недостижения целевых результатов по мероприятию «Предоставление субсидий Фонду развития Республики Тыва для реализации утвержденного нормативным правовым актом Правительства Республики Тыва перечня инвестиционных проектов», предусмотренных на 2022 год:

- протяженность инженерных сетей, план в 2022 году – 1,9 км;
- количество положительных заключений государственной экспертизы на проектную документацию, план в 2022 году – 1 единица.

Указанные показатели должны были быть достигнуты по завершении строительства инженерных сетей агропромышленного парка «АгроТыва». Однако в связи со значительным удорожанием и недостаточностью предусмотренных в рамках ИПР средств для его реализации (109,92 млн рублей) Правительством Республики Тыва в адрес Минэкономразвития России представлены предложения по замене проекта, на момент подготовки настоящего доклада вопрос находится в проработке.

В ходе подготовки настоящего доклада Счетной палатой у органов исполнительной власти регионов, для которых утверждены ИПР, запрошена информация относительно основных ограничений, препятствующих успешной реализации мероприятий ИПР.

Ключевыми рисками реализации мероприятий ИПР в части создания объектов капитального строительства названы возможное удорожание стоимости строительных материалов и оборудования, а также – вследствие внешнего санкционного давления, оказываемого на Российскую Федерацию, – необходимость в импортозамещении части оборудования.

Удорожание строительства предусмотренных ИПР объектов может привести к необходимости проведения оптимизации предусмотренных мероприятий и уменьшению количества объектов с целью дофинансирования более приоритетных направлений.

При этом регионами также отмечается невозможность с учетом фиксированного объема финансирования ИПР регионов претендовать на выделение дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета в случае увеличения стоимости

строительства объектов в связи с удорожанием строительных ресурсов в период строительства.

В качестве еще одного ограничения указано то, что в соответствии с Методическими рекомендациями внесение изменений в ИПР осуществляется не более одного раза в год. При этом в результате реализации мероприятий возможно образование экономии средств. Однако с учетом ограничений процедуры внесения изменений в ИПР и ее длительности возникает невозможность оперативного перераспределения средств на иные мероприятия, в результате чего средства экономии возвращаются в федеральный бюджет.

Республикой Адыгея, Алтайским краем, Курганской областью, Псковской областью, Чувашской Республикой представлена информация об отсутствии ограничений при реализации ИПР.

5. Мероприятия ИПР

5.1. Подход к отбору мероприятий, наличие критериев отбора, соответствие набора мероприятий требованиям целевых показателей

Согласно пункту 13 Методических рекомендаций перечень основных мероприятий, направленных на решение выявленных проблем в субъекте Российской Федерации, рекомендуется формировать из разделов: «экономика», «среда для жизни», «социальная сфера», а также включать в него мероприятия, направленные на формирование собственных источников доходов субъекта Российской Федерации.

При этом включению в перечень основных мероприятий подлежат только такие мероприятия, реализация которых в полном объеме возможна в пределах объемов финансирования, предусмотренных распоряжением об утверждении ИПР. В индивидуальную программу допускается включение дополнительных мероприятий, оказывающих влияние на достижение целевых показателей ИПР, в случае согласования их финансирования с ответственными ФОИВ.

Пунктом 14 Методических рекомендаций предусмотрено, что мероприятия индивидуальной программы подготавливаются с учетом региональной отраслевой специализации субъекта Российской Федерации, его природных, географических, исторических и демографических особенностей.

Согласно пункту 15 Методических рекомендаций мероприятия ИПР должны быть приоритизированы в зависимости от социальной значимости и экономической обоснованности, влияния на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, достижения целевых показателей.

Согласно требованиям пункта 16 методических рекомендаций в ИПР по усмотрению Куратора рекомендуется включать следующие мероприятия:

- обеспечение создания на территории субъекта Российской Федерации специальных преференциальных режимов;
- снижение доли софинансирования инвестиционных проектов со стороны региональных фондов развития промышленности;
- разработка мер по снижению тарифов на электроэнергию;
- рассмотрение возможности досрочного завершения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилья;
- разработка и внедрение программы льготного ипотечного кредитования на новое жилье или строительство дома для молодых семей;
- мероприятия по обучению управленческих команд субъектов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации с высоким уровнем развития;

- разработка программ по обеспечению кадрами инвестиционных проектов, включенных в индивидуальную программу, и социальных объектов;
- включение субъектов Российской Федерации в перечень субъектов Российской Федерации, которым за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета предоставляются субсидии на осуществление ежемесячной денежной выплаты семьям при рождении третьего ребенка или последующих детей, предусмотренный пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»;
- включение субъектов Российской Федерации в пилотный проект по снижению бедности;
- включение субъектов Российской Федерации в перечень субъектов Российской Федерации, которым будет предоставляться за счет средств федерального бюджета софинансирование расходов на предоставление социальной помощи на основе социального контракта;
- проведение субъектами Российской Федерации инвентаризации объектов незавершенного строительства и представление предложений по снижению их количества;
- подготовка субъектами Российской Федерации перечня приоритетных инвестиционных проектов и обеспечение мониторинга их реализации;
- рассмотрение ФОИВ возможности финансирования разработки проектно-сметной документации инфраструктурных объектов и подключение к необходимой инфраструктуре объектов, включенных в индивидуальную программу, за счет средств федерального бюджета;
- рассмотрение ФОИВ возможности проведения на территории субъектов Российской Федерации деловых и спортивных мероприятий.

5.2. Корректировки ИПР и изменения состава мероприятий ИПР в течение срока их реализации

ИПР субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития существенно различаются как по составу, так и по содержанию ключевых мероприятий. Значительно усложняет ход исполнения и оценку последствий реализации программ многократная их корректировка, широко практикуемая субъектами.

В среднем каждая индивидуальная программа за период с 2020 года по февраль 2023 года изменялась четыре раза. У каждого из регионов, имеющих ИПР, программа корректировалась хотя бы один раз. Чаще всего корректировались программы республик Карелия и Марий Эл (за рассматриваемый период в обоих регионах документ ИПР корректировался пять раз), реже всего – программы Псковской области (две корректировки, одна из которых в 2023 году – самая поздняя корректировка среди ИПР), а также Чувашской Республики (всего одна корректировка в 2022 году) (рисунок 2).

Рисунок 2

Число корректировок ИПР регионов с низким уровнем социально-экономического развития с распределением корректировок по годам по состоянию на 1 марта 2023 года



Наиболее часто субъектами Российской Федерации изменения вносились в разделы программы, содержащие перечень и описание ключевых характеристик предполагаемых мероприятий – это раздел IV «Основные мероприятия в рамках выделенных направлений социально-экономического развития» и приложение № 2 «Перечень основных мероприятий, направленных на решение выявленных проблем, с указанием дополнительного финансирования». Реже корректировкам подвергалось приложение № 1 «Целевые показатели социально-экономического развития», в основном изменения в этот раздел вносились в целях приведения документов ИПР к новым требованиям, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 февраля 2022 г. № 41.

Таблица 1. Число корректировок ключевых разделов ИПР регионов с низким уровнем развития за период 2020 г. – февраль 2023 г.

(ед.)

Субъект РФ	Общее число новых редакций ИПР	Раздел I	Раздел II	Раздел III	Раздел IV	Приложение № 1	Приложение № 2
Республика Карелия	5	-	-	-	1	1	5
Республика Марий Эл	5	-	1	-	3	1	4
Алтайский край	4	-	1	1	3	2	4
Курганская область	4	-	-	1	4	1	4
Республика Алтай	4	-	1	2	4	1	4
Республика Калмыкия	4	-	-	-	3	1	4
Республика Адыгея	3	-	1	-	1	1	3
Республика Тыва	3	-	-	-	1	2	3
Псковская область	2	-	-	-	1	1	2
Чувашская Республика	1	-	1	-	1	1	1
Итого по всем ИПР	35	-	5	4	22	12	34

При том что за период 2020–2022 годов можно отметить сравнительно большое количество корректировок ИПР регионов, отдельными регионами предлагается рассмотреть возможность ускоренной (упрощенной) корректировки мероприятий по одному ГРБС, возможность корректировок показателей эффективности прошлых лет с учетом фактического исполнения при наличии объективных обоснований.

Примечательно, что при наличии существенных корректировок в перечне и составе мероприятий разделы ИПР, посвященные целеполаганию (раздел III «Цель, целевые индикаторы и направления социально-экономического развития») и обоснованию выбора мероприятий (раздел II «Социально-экономическое развитие»), практически не изменялись. В ряде ИПР в последних редакциях это привело к формированию несоответствия мероприятий целям и ключевым задачам (направлениям) программы.

Наибольшее число изменений в ИПР касается характеристик программных мероприятий. В сменяющихся редакциях ИПР субъектов Российской Федерации встречались следующие виды корректировок мероприятий:

- изменение состава мероприятий (добавление или исключение, объединение и разделение мероприятий);
 - изменение содержания мероприятия (добавление или исключение содержания в составе отдельно взятого мероприятия, обобщение названия мероприятия и др.);
 - изменение направления, в рамках которого реализуется мероприятие;
 - изменение статуса мероприятия с финансового на нефинансовое и наоборот;
 - изменение вида документа (НПА), необходимого к принятию для обеспечения реализации мероприятия;
 - изменение сроков мероприятий (увеличение, сокращение или сдвиг сроков);
 - изменение списка исполнителей, ответственных за выполнение мероприятия;
 - изменение объемов финансирования мероприятий (увеличение и уменьшение общих объемов, перераспределение сумм финансирования по годам);
 - изменение пропорций финансирования мероприятий из федерального и регионального бюджетов;
 - изменение характера влияния мероприятия на целевые показатели программы (добавление прямого или косвенного влияния, смена влияния с прямого на косвенное или наоборот),
- а также ряд технических изменений:
- изменение порядкового номера мероприятия в табличном перечне (приложение № 2 программы);
 - техническая редакция названия мероприятия (добавление или расшифровка аббревиатур, исправление пунктуации и т. п.) и пр.

Таблица 2. Сведения об основных причинах корректировок ИПР
(по данным органов исполнительной власти соответствующих регионов)

Регион	Количество новых редакций ИПР	Основные причины корректировок
Республика Адыгея	3	Изменение наименования, сроков, состава соисполнителей и содержания мероприятий; исключение мероприятий из ИПР; обновление Методических рекомендаций; уточнение целевых показателей в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации; корректировка и перераспределение объемов финансирования
Республика Алтай	4	Актуализация состава мероприятий, в том числе корректировка наименования мероприятий и их сроков, дополнение и исключение мероприятий; уточнение финансирования в результате приоритизации мероприятий, наличия средств экономии, в том числе корректировка объемов финансирования путем перераспределения средств
Алтайский край	4	Изменение наименования, сроков и содержания мероприятий; исключение мероприятий из ИПР; обновление Методических рекомендаций
Республика Калмыкия	4	Изменение наименования и содержания мероприятий; необходимость эффективного и рационального освоения образовавшейся экономии по результатам заключенных контрактов на реализацию мероприятий; обновление Методических рекомендаций; приведение плановых значений показателей результативности реализации мероприятий к наиболее реалистичным и достижимым значениям; исключение дублирования отчетности о ходе реализации мероприятий ИПР
Республика Карелия	5	Необходимость уточнения наименований мероприятий и их соисполнителей; невозможность технического отражения в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» более одного объекта капитального строительства по одному мероприятию (разукрупнение мероприятий); уточнение финансирования мероприятий; необходимость устранения технических замечаний по оформлению ИПР; исключение мероприятий из ИПР; необходимость отражения дополнительных результатов реализации мероприятий с финансированием из федерального бюджета

Регион	Количество новых редакций ИПР	Основные причины корректировок
Курганская область	4	Уточнение наименований и содержания мероприятий; перераспределение финансирования мероприятий; исключение отдельных мероприятий, утративших актуальность; обновление Методических рекомендаций
Республика Марий Эл	5	Разделение мероприятий, дополнение новыми мероприятиями; исключение мероприятия из ИПР в связи с его реализацией в рамках других механизмов; изменение сроков, содержания и способа реализации мероприятий; сокращение, увеличение, перераспределение финансирования мероприятий, в том числе в связи с образованием экономии средств
Псковская область	2	Перераспределение финансирования мероприятий; обновление Методических рекомендаций
Республика Тыва	3	Высвобождение средств в связи с выделением на мероприятие федеральных средств в рамках другого механизма; отказ от реализации мероприятия, с которым были связаны мероприятия ИПР, потребовавший изменения отраслевого фокуса мероприятий ИПР; исключение и корректировка неэффективных/низкоэффективных мероприятий. актуализация сроков реализации мероприятий с учетом итогов их фактической реализации; необходимость увеличения лимитов финансирования по некоторым мероприятиям в связи с удорожанием стоимости строительных материалов
Чувашская Республика	1	Уточнение наименований и содержания мероприятий; уменьшение финансирования мероприятий и высвобождение средств в связи с выделением на мероприятия федеральных средств в рамках других механизмов; перераспределение финансирования между мероприятиями

Ряд корректировок проводился для финансовых мероприятий или групп мероприятий. По большинству мероприятий корректировки вносились в целях привести плановые значения по мероприятию в соответствие с фактическим ходом исполнения программы, что препятствует оценке реального хода исполнения ИПР.

Например, в рамках мероприятия 28 (в изначальной редакции) «Создание кластера для развития зимних видов спорта в г. Петрозаводске» ИПР Республики Карелия было исключено из программы в декабре 2022 года, хотя на 2022 год на него было запланировано 222,9 млн рублей. При этом в рамках мероприятия ИПР Республики

Карелия «Обеспечение предоставления средств федерального бюджета на обеспечение расходов на разработку проектно-сметной документации на объект капитального строительства «Создание кластера для развития зимних видов спорта в г. Петрозаводске» были потрачены федеральные средства (не менее 37,8 млн рублей из федерального бюджета в соответствии с версией ИПР от декабря 2022 года). В соответствии с отчетом Минэкономразвития России от 14 февраля 2023 г. № 4603-ВД/Д35и «О ходе реализации индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Карелия» ПСД по состоянию на конец 2022 года была подготовлена на 58 %, а «вопрос возврата законтрактованных средств будет урегулирован в соответствии с условиями соглашения между Правительством Республики и Минэкономразвития России». Таким образом, мероприятие по подготовке ПСД нельзя считать исполненным в 2022 году, а его неисполнение в том числе явилось причиной отмены одного из запланированных мероприятий ИПР Республики Карелия.

В рамках мероприятия 13 «Предоставление субсидий на приобретение племенного скота» последней версии ИПР Псковской области, утвержденной 24 января 2023 года, число созданных новых рабочих мест в рамках реализации мероприятия составило 118 единиц вместо заявленных изначально 240 единиц; объем привлекаемых инвестиций составил 4 680 млн рублей вместо заявленных ранее 10 600 млн рублей. Кроме того, по годовым отчетным документам, в 2020 году было привлечено 1 100 млн рублей инвестиций (отчет от 15 февраля 2021 г. № 4207-СГ/Д14и «О ходе реализации индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области на 2020–2024 годы»), в 2021 году – 0 млн рублей (отчет от 15 февраля 2022 г. № 4771-СГ/Д35и «О ходе реализации индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области»), а в 2022 году – 2 395 млн рублей (отчет от 15 февраля 2023 г. № 4750-ВД/Д35и «О ходе реализации индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области»), что в сумме составляет 3 495 млн рублей – это на 25 % меньше указанного целевого значения.

Среди других примеров сложности оценки расходов федерального бюджета – мероприятие 19 «Строительство круглогодичного тепличного комплекса «Овощи Тувы» ИПР Республики Тыва (исключено в третьей редакции). Данное финансовое мероприятие должно было реализовываться в 2021–2023 годах. На выполнение мероприятия в 2021 году согласно ИПР было предусмотрено 20,23 млн рублей средств федерального и регионального бюджетов. Однако в третьей редакции ИПР от 24 декабря 2021 г. мероприятие было исключено из программы. По ежегодным отчетам об исполнении ИПР, предоставленным Минэкономразвития России, не удается установить, были ли потрачены средства на реализацию мероприятия в течение 2021 года. В отчете об исполнении ИПР за 2020 год отчетность по мероприятию не представлена, так как его реализация планировалась только с 2021 года. В отчете за 2021 год сведения о реализации мероприятия также не представлены в связи с его исключением из программы в конце года.

Кроме того, среди примеров других мероприятий, корректировка или исключение из ИПР которых осуществлялась с учетом хода исполнения ИПР:

- мероприятие 37 «Завершение строительства, укомплектование средствами обучения и воспитания, мягким инвентарем образовательных организаций в Республике Алтай» (ИПР Республики Алтай). Первоначально запланированное на 2020 год мероприятие позволило создать первые места в детских садах только в 2022 году, а основной объем создаваемых мест запланирован на 2023 год. При этом потребность в бюджетном финансировании с каждым годом заметно возрастала, на конец 2022 года мероприятие уже стоит вдвое больше первоначальных оценок (776,6 млн рублей дополнительных бюджетных средств по сравнению с 427,5 млн рублей изначально). При этом корректировка целевого показателя не была осуществлена (548 мест к 2024 году). Требуется реалистичная оценка сроков реализации строительства объектов и оценка стоимости строительства (изначально заложено всего 28,2 млн рублей на один детский сад);
- мероприятие 16 «Обеспечение организации транспортного обслуживания населения подвижным составом серии ЭС2Г «Ласточка» по маршруту «Курган – Екатеринбург» в целях повышения уровня трудовой мобильности населения и взаимной транспортной доступности гг. Кургана и Екатеринбурга» (ИПР Курганской области, исключено в пятой редакции). Мероприятие реализовано (с 1 апреля 2020 года АО «Федеральная пассажирская компания» введен в эксплуатацию электропоезд «Ласточка» на маршруте «Екатеринбург – Курган»), при этом исключено в последней редакции программы;
- мероприятие 4 «Разработка концепции развития Беломорско-Балтийского канала в части мероприятий по привлечению грузо- и пассажиропотока для загрузки его пропускной способности» (ИПР Республики Карелия). Должно было завершиться в 2020 году, однако в результате последней редакции в 2022 году было исключено из ИПР;
- мероприятие 12 (в начальной редакции) «Включение участка недр «Лукулайсваарская площадь» (металлы платиновой группы) в программу лицензирования на 2021 год для последующего проведения аукциона» (ИПР Республики Карелия). Было исключено из ИПР в декабре 2022 года, хотя лицензирование должно было завершиться еще в 2021 году;
- мероприятие 13 (в начальной редакции) «Выставление на аукцион месторождения молибденовых руд Лобаш, относящегося к отдельным районам, приближенным к Арктической зоне Российской Федерации, с пересчитанным стартовым платежом после внесения изменений в методику расчета минимального (стартового) размера разового платежа за пользование недрами, утвержденную приказом Минприроды России, в части снижения инфраструктурного коэффициента до 1» (ИПР Республики Карелия). В первоначальной редакции мероприятие должно было завершиться в 2020 году. В рамках корректировки в июне 2021 года сроки реализации

мероприятия были перенесены на 2022 год. В декабре 2022 года мероприятие было исключено из ИПР, хотя уже должно было завершиться;

- мероприятия 12–13 «Строительство производственных зданий на территории промышленного парка в г. Петрозаводске» (ИПР Республики Карелия).
Изначально предполагались сроки реализации – 2021–2024 годы с общим объемом расходов федерального бюджета в 1250 млн рублей. В 2021 году были перераспределены средства с 2021 года на более поздние сроки.
В декабре 2022 года при корректировке ИПР мероприятие было разделено на два. Мероприятие «Строительство производственных зданий на территории промышленного парка в г. Петрозаводске» было переоформлено как завершенное в 2021 году. С 2022 года начата реализация мероприятия «Строительство производственных зданий на территории промышленного парка в г. Петрозаводске. Административно-бытовой комплекс, цех строительной индустрии и обработки камня (I этап строительства)» на 2022–2024 годы с увеличением сумм на указанные годы на 168,9 млн рублей по сравнению с предыдущим мероприятием.
При этом общие целевые показатели по двум «новым» мероприятиям оказались меньше, чем изначально запланированные (210 рабочих мест по сравнению с 478 запланированными изначально, 640 млн рублей привлеченных внебюджетных инвестиций по сравнению с запланированными изначально 1000 млн рублей) и др.
Для разных регионов в той или иной мере были характерны корректировки, которые создают существенные риски исполнения мероприятий, формируют значительную неопределенность в порядке их исполнения, ставят под сомнение факт реализации мероприятия или оказания им значимых эффектов для социально-экономического развития региона. Наиболее существенные примеры подобных корректировок приведены в приложении № 5 для ИПР каждого субъекта.

5.3. Ход исполнения мероприятий, их основные результаты

Таблица 3. Сведения об исполнении мероприятий ИПР по состоянию на 1 июля 2023 года

ИПР региона	Мероприятия					
	виды			статус		
	всего	финансовые	нефинансовые	исполнено	на исполнении	не исполнено/приостановлено
Адыгея	32	15	17	21	10	1
Республика Алтай	42	33	9	17	25	-
Алтайский край	6	6	-	1	5	-
Республика Калмыкия	20	6	14	6	14	-
Республика Карелия	40	18	22	17	23	-
Курганская область	6	4	2	1	5	-
Республика Марий Эл	10	7	3	2	8	-
Псковская область	24	4	20	13	10	1
Республика Тыва	41	18	23	8	31	2
Чувашская Республика	20	6	14	2	18	-

Согласно отчетности о реализации ИПР не выполнено четыре мероприятия, а именно:

- «Рассмотрение вопроса о включении в инвестиционную программу ОАО «РЖД» мероприятия по строительству железнодорожного подъездного пути необщего пользования между ст. Моглино до территории хаба, в том числе реконструкция станции Моглино, в рамках совместного соглашения», Псковская область – в связи с отсутствием возможности в настоящее время гарантировать объем груза, достаточного для обеспечения окупаемости вложений ОАО «РЖД» (не менее 150 тыс. тонн в год), реализация мероприятия приостановлена;

- «Компенсация инвестору платы за технологическое присоединение к электрическим сетям объектов горнолыжного курорта «Лаго-Наки» на основании заключенного договора технологического присоединения», Республика Адыгея – в связи с выделением на реализацию указанного мероприятия субсидии в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2022 г. № 1369-р в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма»;
- «Проектирование детского лагеря на 120 мест для повторного применения на территории Республики Тыва», Республика Тыва – в связи с отсутствием заключенного контракта (торги два раза признаны несостоявшимися, проектная организация не определена) и недостаточностью средств для выполнения мероприятия. Ориентировочная стоимость проектирования соответствующего объекта составляет 21 млн рублей (было предусмотрено 2,8 млн рублей в 2022 году, лимит 2021 года в сумме 1,2 млн рублей не освоен, возвращен в федеральный бюджет);
- «Строительство железной дороги «Элегест – Кызыл – Курагино» и угольного портового терминала на Дальнем Востоке в увязке с освоением минерально-сырьевой базы Республики Тыва», Республика Тыва – проект приостановлен на пять лет распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2021 г. № 760-р.

Таблица 4. Сведения о созданных в результате реализации ИПР по состоянию на 1 июля 2023 года рабочих местах и привлеченных инвестициях (по данным органов исполнительной власти регионов)

Регион	Создано рабочих мест, ед.	Привлечено инвестиций, млн руб.
Республика Адыгея	174	63 187,04
Республика Алтай	1 159	934,99
Алтайский край	2 679	8 295,3
Республика Калмыкия	1 406	2 521,10
Республика Карелия	1 185	12 395
Курганская область	961	17 228,4
Республика Марий Эл	825	4 914,7
Псковская область	772	22 332,24
Республика Тыва	318	15 674,4
Чувашская Республика	2 536	24 801,2
Итого	12 015	172 284,37

5.4. Оценка влияния на развитие регионов

Оценить вклад именно ИПР в развитие регионов представляется затруднительным. Доля ИПР от поступивших в регионы межбюджетных трансфертов в 2020–2022 годах составляла от 1,3 до 8,5 %, в среднем 3,7 %, и имела тенденцию к сокращению.

Информация о доле средств на реализацию ИПР в объеме поступивших межбюджетных трансфертов за 2020–2022 годы представлена в приложении № 4.

Реализация ИПР из-за их масштаба изначально не может привести к кардинальным изменениям социально-экономического развития в соответствующих субъектах Российской Федерации. Выделяемый ежегодно 1 млрд рублей из федерального бюджета на программу практически не меняет общей конфигурации консолидированных бюджетов в регионах (рисунок 3).

Роль расходов федерального бюджета на реализацию ИПР в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития в 2020–2022 годах



Наиболее значимую роль при формировании бюджета средства на реализацию ИПР играют в Республике Калмыкия – на них приходится 4,1 % всех доходов консолидированного бюджета (в среднем в 2020–2022 гг.). Сравнительно значимы указанные средства также для Республики Алтай, где они формируют порядка 3,1 % всех доходов, а также для Республики Адыгея (2,5 %). В остальных регионах средства формируют менее 2 % всех доходов в последние годы. Самое низкое потенциальное влияние механизм оказывает на развитие Алтайского края, где эта сумма обеспечивает лишь 0,6 % всех доходов бюджета региона.

В расчете на одного жителя суммы также не являются существенными и не могут кардинально повлиять на социально-экономическую обстановку.

При этом указанные регионы очень разные по численности населения и введение для них единых сумм на развитие изначально дифференцирует вклад инструмента в ожидаемые результаты. Так, в Алтайском крае (население 2,3 млн человек) этот механизм обеспечивает приток трансфертов в размере чуть больше 435 рублей на одного жителя в год; в небольших по числу жителей республиках Алтай, Калмыкии и Тыве – 4,5, 3,7 и 3,0 тыс. рублей на одного жителя в год соответственно, что также не является значимой суммой.

С учетом изложенного большинством регионов выдвигаются предложения об увеличении объемов финансирования, а также о продлении срока действия ИПР регионов.

В 2020–2022 годах субъекты Российской Федерации, в которых реализуются ИПР, в целом повторяли общероссийскую динамику, показывая при этом результаты несколько лучше среднего по стране.

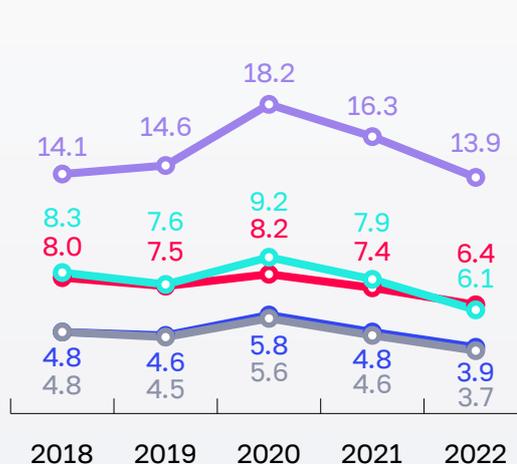
Динамика основных показателей регионов с низким уровнем социально-экономического развития по сравнению с другими территориями Российской Федерации

%

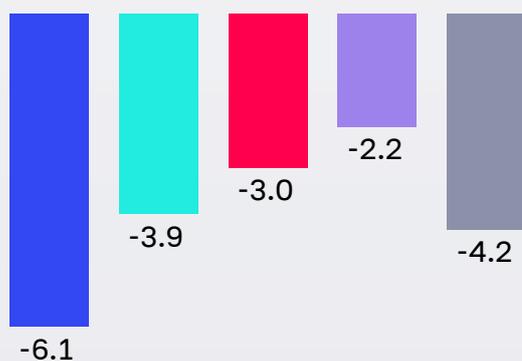
Уровень бедности (среднее по группе)



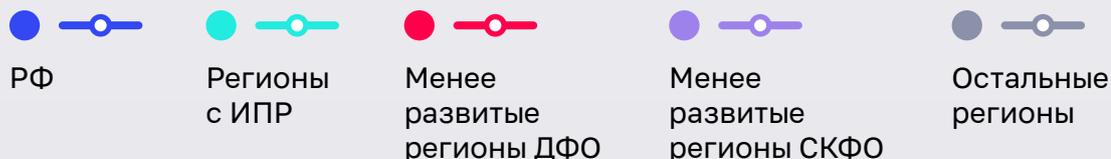
Уровень безработицы по МОТ (среднее по группе)



Среднегодовые темпы роста уровня бедности в 2018–2022 годах



Среднегодовые темпы роста уровня безработицы в 2018–2022 годах



В то же время другие регионы с низким уровнем социально-экономического развития, для которых не разработаны ИПР, показывали существенно худшую динамику. В частности, это регионы СКФО, где существенно выросла безработица и значительно сильнее среднего по стране сократились доходы населения, а также менее развитые регионы ДФО, где в отличие от большинства регионов страны практически не сокращался уровень бедности.

Улучшение социально-экономической ситуации в этих регионах началось до реализации ИПР в 2020 году. Так, в период с 2018 (отчетные данные для выбора субъектов Российской Федерации для подготовки действующих ИПР) по 2022 год это произошло в большинстве субъектов Российской Федерации вне зависимости от наличия ИПР. Только несколько регионов России в последние годы демонстрировали заметное ухудшение социально-экономического положения, среди них: республики Ингушетия, Саха (Якутия), Амурская, Сахалинская области, Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. Из регионов, где реализуются ИПР, наибольшие позитивные изменения проявились в Псковской области, республиках Марий Эл, Адыгея, Чувашия. Наименьшие изменения были характерны для республик Алтай и Калмыкия.

При этом указанные особенности не позволяют сделать выводов о влиянии именно ИПР, а не других факторов, определяющих специфику социально-экономического развития таких территорий, на динамику их социально-экономического развития.

Несмотря на то что ИПР имеют небольшой масштаб влияния, формат их разработки и индивидуальная работа ФОИВ с регионами позволили сформировать ряд мероприятий, которые могут дать значимые локальные эффекты в отношении конкретных параметров и процессов на местах. В качестве примера таких оценок были рассмотрены эффекты от реализации нескольких программ и их отдельных мероприятий. Сведения о результатах локального влияния мероприятий ИПР (на примере отдельных регионов) представлены в приложении № 3.

Отмечается, что при ответе на вопрос, являются ли ИПР регионов эффективным инструментом их социально-экономического развития, и в рамках сформулированного Счетной палатой запроса, и при обсуждении в рамках проведенного Счетной палатой и Центром пространственного анализа и региональной диагностики РАНХиГС круглого стола, уполномоченные органы исполнительной власти регионов и их представители указывают на эффективность ИПР регионов в качестве инструмента развития.

В частности, Правительством Республики Алтай дополнительно отмечается, что реализация ИПР позволила выработать дополнительные механизмы для дальнейшего развития региона.

Правительством Республики Тыва механизм индивидуальных программ назван эффективным инструментом для субъектов с низким уровнем социально-экономического развития, высокой дотационностью, поскольку возможность

привлечения средств федерального бюджета в рамках существующих программ ограничена определенными направлениями. Решение проблемных вопросов регионов, не входящих в направления федеральной поддержки, за счет только региональных средств для таких регионов зачастую является затруднительным. Например, для Республики Тыва долгие годы проблемным вопросом является строительство инженерных сетей для жилищного строительства, объектов социальной сферы, поскольку субсидии из федерального бюджета предоставляются на строительство соответствующих объектов капитального строительства (зданий), а строительство необходимых наружных инженерных сетей предполагается осуществлять за счет региональных бюджетов, при этом стоимость строительства инженерных сетей является высокой.

Правительством Курганской области представлена информация, что реализация мероприятий индивидуальной программы оказала положительное влияние на укрепление бюджетной устойчивости региона. За 2020–2022 годы налоговые и неналоговые доходы Курганской области выросли на 144 %, стабилизирован государственный долг Курганской области. Его отношение к собственным доходам снизилось с 88,3 % на начало 2020 года до 58,1 % по итогам 2022 года.

Аналогичная точка зрения относительно эффективности ИПР регионов высказана абсолютным большинством представителей контрольно-счетных органов регионов в ходе проведенного Счетной палатой с ними совещания по вопросам реализации ИПР регионов.

5.5. Финансовое обеспечение мероприятий

Общий объем фактического финансирования ИПР регионов в 2020–2022 годах составил 30 375,81 млн рублей.

Информация о финансовом обеспечении реализации мероприятий ИПР регионов за 2020–2022 годы представлена в приложении № 6.

Информация о финансовом обеспечении реализации мероприятий ИПР регионов за счет средств федерального бюджета в разрезе федеральных органов исполнительной власти за 2020–2022 годы представлена в приложении № 7.

Таблица 5. Данные о финансировании ИПР регионов по итогам первого полугодия 2023 года, представленные по запросу Счетной палаты уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации

Регион	Всего в 2023 году, млн руб.	Всего, кассовое исполнение		Федеральный бюджет			Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации		
		млн руб.	%	предусмотрено	кассовое исполнение		предусмотрено	кассовое исполнение	
					млн руб.	%		млн руб.	%
Республика Адыгея	1010,10	323,32	32,01	1000,00	320,09	32,01	10,10	3,23	32,01
Республика Алтай	1047,43	443,34	42,3	1036,95	438,66	42,3	10,47	4,68	44,7
Алтайский край	1010,1	559,9	55,4	1000,00	554,3	55,4	10,1	5,6	55,4
Республика Калмыкия	1029,42	446,44	43,4	1018,20	440,88	43,3	11,22	5,56	49,5
Республика Карелия	1010,10	378,31	37,45	1000,00	374,53	37,45	10,10	4	37,43
Курганская область	1020,41	710,39	69,6	1000,00	696,18	69,6	20,41	14,21	69,6
Республика Марий Эл	1010,10	577,98	57,2	1000,00	572,20	57,2	10,10	5,78	57,2
Псковская область	1010,10	879,32	87,2	1000,00	870,53	87,05	10,10	8,79	87,03
Республика Тыва	1014,52	547,78	54	1003,26	541,89	54	11,26	5,90	52,4
Чувашская Республика	1010	656,5	65	1000	650	65	10	6,5	65

Для реализации ИПР не было сформировано единого механизма в формате типового межбюджетного трансферта или нескольких трансфертов субъекту Российской Федерации на реализацию программы. В общей сложности при реализации ИПР 10 субъектам было предоставлено 12 различных межбюджетных трансфертов, из которых 6 – субсидии и 6 – иные межбюджетные трансферты.

При этом для разных регионов были сформированы разные модели реализации.

Количество трансфертов слабо соотносится с набором мероприятий. Например, ИПР Алтайского края, который получает 4 трансферта, включает в последней редакции

только 6 мероприятий, а ИПР Республики Алтай (1 трансферт) – 42 мероприятия. В целом прослеживается логика более конкретного выстраивания мероприятий, формирования умеренного количества мероприятий (до 20) в субъектах Российской Федерации, реализующих ИПР в рамках сочетания отраслевых трансфертов, чем в регионах, которые получают единый трансферт и формируют программы из 32 (Республика Адыгея) – 42 (Республика Алтай) мероприятий.

В результате реальная вариативность у субъектов оказывается различной в зависимости от сочетания механизмов, что не позволяет оценить эффективность реализации ИПР как инструмента межбюджетных отношений (широкоцелевого трансферта).

В целях выработки предложений по оптимизации модели финансирования ИПР регионов Счетной палатой запрошена позиция органов исполнительной власти регионов, для которых утверждены ИПР, относительно того, что является более предпочтительным механизмом финансирования мероприятий индивидуальной программы: предоставление одного межбюджетного трансферта на цели реализации мероприятий индивидуальной программы или нескольких межбюджетных трансфертов по отраслевому принципу, возможные преимущества и недостатки таких подходов.

Как показал анализ представленной по данному вопросу информации, половина регионов придерживается мнения, что предпочтительной моделью финансирования является предоставление одного трансферта (республики Адыгея, Алтай, Карелия, Тыва, Курганская область).

Другая половина регионов занимает позицию, что получение нескольких отраслевых трансфертов является более предпочтительным (Чувашская Республика, Алтайский край, республики Калмыкия, Марий Эл, Псковская область).

В качестве преимуществ предоставления одного межбюджетного трансферта органами исполнительной власти регионов указаны:

- возможность оперативного перераспределения бюджетных средств между программными мероприятиями в случае образования экономии средств при осуществлении закупок или в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, препятствующих реализации того или иного мероприятия, и возможность дальнейшего их использования в течение текущего финансового года;
- возможность централизации полномочий по управлению мероприятиями ИПР;
- сокращение количества отчетности.

В качестве потенциального недостатка данного подхода отмечено, что предоставление одного межбюджетного трансферта требует дополнительного согласования между главными распорядителями бюджетных средств, что может привести к размыванию ответственности исполнителей за реализацию мероприятий ИПР и повлечь дополнительные риски несвоевременного использования средств.

В качестве преимуществ предоставления нескольких отраслевых трансфертов органами исполнительной власти регионов отмечена возможность оперативного решения вопросов финансового обеспечения мероприятий с соответствующим федеральным органом исполнительной власти без дополнительных этапов межведомственного согласования.

В качестве недостатка использования модели предоставления нескольких межбюджетных трансфертов по отраслевому признаку отмечена вероятность возврата не востребуемых средств (в том числе образовавшихся в результате экономии при проведении закупок) ввиду длительности процедуры согласования перераспределения бюджетных средств между федеральными органами исполнительной власти.

Следует отметить, что большинство регионов обозначает в качестве оптимальной модели финансирования ту модель финансирования мероприятий ИПР, которая в настоящее время в них используется.

Также Чувашской Республикой указано на наличие вероятности срыва сроков реализации мероприятий ИПР регионов и недостижения целевых показателей их результативности в связи с внесением поправок в статью 132¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации, предполагающих с 2024 года замену иных межбюджетных трансфертов на субсидии. Указанное потребует внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие предоставление и использование бюджетных средств, и в случае задержки с их внесением может отрицательно сказаться на реализации ИПР регионов. При этом 2024 год является заключительным годом их реализации.

В связи с изложенным целесообразно рассмотреть вопрос о сохранении до окончания срока действия уже утвержденных ИПР регионов порядка их финансирования.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Дмитрий Вахруков

заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации

Реализация мероприятий индивидуальных программ развития (ИПР) стала существенным фактором развития экономики регионов.

За последние три года завершено 82 мероприятия, что позволило создать 12 тыс. новых рабочих мест, привлечь более 90 млрд рублей частных инвестиций. Кассовое исполнение программы находится на достаточно высоком уровне – 98,2 %.

В последний год реализации программы мы уже видим хорошие результаты и позитивную динамику регионов по верхнеуровневым показателям за 2020–2023 годы. Уровень безработицы снизился по сравнению со среднероссийским уровнем в 2,5 раза. По темпам снижения уровня бедности девять из десяти регионов вошли в число лучших и средних в России.

В семи из десяти регионов в 2020–2022 годах отмечается положительная динамика объема инвестиций по сравнению с периодом 2015–2019 годов.

Таких результатов удалось добиться благодаря возможности сочетать механизм ИПР с другими механизмами поддержки Правительства Российской Федерации. Например, построить обеспечивающую и иную инфраструктуру для особых экономических зон, промышленных парков.

С учетом анализа результатов реализации мероприятий ИПР Минэкономразвития России предлагает продлить программу до 2030 года, при этом обновив критерии отбора регионов и методологические подходы к формированию, направленные на повышение эффективности их реализации.

Мнения



Сергей Рябухин

первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, в 2001–2013 годах – аудитор Счетной палаты Российской Федерации

Анализ эффективности реализации программы индивидуальных планов развития (далее – ИПР) территорий с низким уровнем социально-экономического развития, проведенный Счетной палатой Российской Федерации в рамках реализации кросс-отраслевого комплекса мероприятий «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений», является своевременным и значимым мероприятием.

Реализация мероприятий ИПР рассчитана на период с 2020 по 2024 год, и в настоящее время вполне обоснована необходимость подготовки предложений о расширении указанной программы как по срокам реализации, так и по количеству субъектов Российской Федерации, участвующих в ней.

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 3 октября 2023 года прошли парламентские слушания на тему «О параметрах проекта федерального бюджета на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов». Участники слушаний отметили успешность практики реализации ИПР и сочли целесообразным рассмотреть вопрос о продлении их действия, а также об увеличении количества субъектов Российской Федерации, в отношении которых утверждаются указанные программы.

По мнению участников парламентских слушаний, особое внимание следует уделять развитию экономического потенциала субъектов Российской Федерации, обеспечению их самодостаточности и созданию условий для максимально полного и эффективного использования ими своих ресурсов в целях повышения качества жизни проживающих в них граждан.

По итогам слушаний в рекомендациях Правительству Российской Федерации была отмечена необходимость проработки вопроса о дополнительных мерах поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доходы граждан существенно ниже среднероссийских показателей.

На период реализации ИПР в 2020–2024 годах утвержденный объем финансового обеспечения их реализации составляет 52 млрд рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 50 млрд рублей. С 1 января 2022 года комплекс мероприятий по реализации ИПР включен в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий».

В соответствии с указанным федеральным проектом в рамках реализации ИПР по итогам 2024 года объем привлеченных инвестиций в основной капитал (без бюджетных инвестиций, нарастающим итогом) запланирован в размере

101,3 млрд рублей, а количество новых рабочих мест (нарастающим итогом) – в размере 22 тыс. единиц.

Предварительные итоги реализации программы свидетельствуют о том, что регионы, в которых реализуются ИПР, развивались быстрее, чем в среднем по стране, достигнуты значимые локальные эффекты для социально-экономического развития отдельных территорий (муниципалитетов).

Вызывает сожаление, что на момент проработки решения о формировании ИПР регионов Минэкономразвития России было предложено разработать ИПР только для 10 субъектов Российской Федерации, занявших наихудшие позиции по сводному рейтингу из четырех предусмотренных показателей, рассчитываемых за трехлетний период.

В то же время субъекты Российской Федерации, соответствующие этим требованиям и входящие в состав Дальневосточного федерального округа (ДФО) и Северо-Кавказского федерального округа (СКФО), при подготовке указанных предложений учтены не были. К ним относятся практически все субъекты Российской Федерации в составе СКФО (кроме Ставропольского края), включая Республику Ингушетию, Карачаево-Черкесскую и Кабардино-Балкарскую республики, по большинству критериев находящихся на самых низких позициях среди всех субъектов Российской Федерации.

К сожалению, для реализации ИПР не было сформировано единого механизма в формате типового межбюджетного трансферта или нескольких трансфертов субъекту Российской Федерации на реализацию программы. В общей сложности при реализации ИПР 10 субъектам было предоставлено 12 различных межбюджетных трансфертов, из которых 6 – субсидии и 6 – иные межбюджетные трансферты. При этом для разных регионов были сформированы разные модели реализации. Соответственно, количество трансфертов слабо соотносилось с набором мероприятий ИПР.

В любом случае представляется целесообразным сохранение до окончания срока действия уже утвержденных ИПР регионов порядка их финансирования с последующим трансформированием механизма финансирования ИПР в будущем.

Методическими рекомендациями Минэкономразвития России специальные механизмы контроля за реализацией ИПР не были определены, предусмотрено только представление соответствующей отчетности, что стало одной из причин недостижения целевых показателей, приводило к необходимости повторных корректировок ИПР.

Отчасти на эффективность реализации ИПР повлиял и механизм кураторства. В число кураторов ИПР вошли такие федеральные органы власти (ФОИВ), как Минэкономразвития России, Минфин России, Минсельхоз России, Минтруд России, Минприроды России, Минстрой России, Минпромторг России,

которые были ответственными за разработку ИПР регионов, определяли целевые показатели ИПР и механизмы их достижения.

Следует отметить, что в задачи и функции отдельных кураторов (ФОИВ) не входит формирование и реализация государственной политики в области социально-экономического развития, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, создания и функционирования особых экономических зон.

Их компетенции были недостаточными для кураторства ИПР.

Считаю, что было бы правильным передать функции по управлению реализацией ИПР, в том числе функции куратора ИПР, от отраслевых ФОИВ – Минэкономразвития России.

В целом выводы и рекомендации, представленные в докладе Счетной палаты, являются обоснованными и могут быть использованы при разработке мер поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых доходы граждан существенно ниже среднероссийских показателей.



Александр Чепик

Первый заместитель Главы Республики Карелия,
Премьер-министр Правительства Республики Карелия

Начну с того, что мероприятия индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Карелия на 2020–2024 годы¹ (далее – программа) были предложены Правительством Республики Карелия в целях обеспечения динамичных темпов экономического роста за счет повышения эффективности использования экономического потенциала, а также потенциала уникального природно-территориального комплекса региона.

С 2020 года – с начала реализации программы – мы полностью завершили уже 19 мероприятий из 40 запланированных. Это позволило нам создать 1151 новое рабочее место, или 105,2 % плана на 2024 год (1094 рабочих места), и привлечь в республику более 13 млрд рублей инвестиций, или 135,9 % плана на 2024 год (9789 млн рублей). На 1 рубль из федерального бюджета приходится 3,29 рубля внебюджетных инвестиций.

Что касается целевых показателей реализации мероприятий программы, то стоит отметить, что два из них уже были выполнены по итогам I квартала 2023 года:

- темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета, к 2020 году составил 150,2 % (по итогам 2022 года) при плановом значении 107,6 %;
- уровень безработицы составил 5,8 % при плановом значении 7,7 %;
- уровень бедности составил 13 % при плановом значении 13,8 %.

В первом полугодии 2023 года реальные денежные доходы населения составили 103,4 % к аналогичному периоду 2022 года (в I квартале 2023 года – 101,5 % к I кварталу 2022 года, во II квартале – 105,5 % к II кварталу 2022 года) и 98 % – к первому полугодию базового 2020 года.

Однако в ходе реализации программы мы столкнулись с необходимостью корректировки как перечня мероприятий, так и ряда целевых показателей².

-
1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2020 г. № 973-р.
 2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года».

Вместе с тем, оценивая эффективность программы как инструмента развития территорий, стоит отметить, что механизм реализации индивидуальных программ социально-экономического развития, разработанный Правительством Российской Федерации и апробированный на 10 регионах, в том числе Республике Карелия, за год до завершения реализации показал положительные результаты.

Доклад и выводы, сделанные Счетной палатой Российской Федерации, демонстрируют, что во всех регионах с действующими индивидуальными программами наблюдается ускоренное развитие, в сравнении со средними показателями по стране.

Безусловно, необходимо продление реализации индивидуальных программ на новый период с целью сохранения устойчивого развития регионов.

Сегодня Республика Карелия ставит перед собой амбициозные задачи и рассчитывает на поддержку федерального центра в продлении индивидуальных программ социально-экономического развития.



Наталья Зубаревич

профессор географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Сомнения по поводу эффективности индивидуальных программ развития (ИПР) для отстающих регионов возникали у экспертов с самого начала их реализации. Проведенный Счетной палатой детальный и высококвалифицированный аудит этих программ во многом эти сомнения подтвердил. Не затрагивая собственно аудиторскую часть доклада, связанную с анализом бюджетных расходов, хотелось бы поддержать обоснованные выводы, которые в нем сделаны. Эти выводы позволяют оценить ситуацию с ИПР более широко и концептуально, и как эксперт могу к ним только присоединиться.

1. Объективно оценить вклад именно ИПР в развитие региона действительно сложно. Во-первых, целевые показатели программ неоднократно менялись, что показано в докладе. Показатели создания рабочих мест изначально были завышенными, а потом корректировались под фактические результаты. Для капитального строительства негативную роль сыграло сильное удорожание стройматериалов в 2021–2023 годах, не учтенное в параметрах финансирования ИПР. Во-вторых, еще сложнее оценить влияние общероссийских изменений на динамику развития отобранных для поддержки регионов. Например, в 2023 году промышленность Псковской области быстро росла, как и Курганской, но это никак не связано с ИПР. А в Карелии в 2022 году был существенный спад производства и доходов населения из-за влияния санкций на лесоперерабатывающий комплекс. В турбулентные периоды влияние внешних для региона факторов может оказаться доминирующим, что совсем не позволяет оценивать вклад ИПР.
2. Унифицированный подход, заложенный в Методических рекомендациях Минэкономразвития России для разработки ИПР, вряд ли можно считать оптимальным, поскольку у отобранных регионов существенно различаются проблемы и условия развития. Сильно депопулирующие и длительно депрессивные Псковскую область или Республику Карелия невозможно «подтягивать» по той же схеме, что республики Калмыкия, Алтай или Тыва, где почти нет промышленности и совсем другая демографическая ситуация.
3. Отбор регионов для поддержки вызывает вопросы не только у авторов доклада, но и у экспертов. Если продолжать эти программы, нужны четкие и проверяемые критерии отбора регионов.

4. Выделение четырех социально-экономических показателей, которые являются критериями оценки ИПР, представляется чрезмерно обобщенным. Так, для депрессивных индустриальных регионов проблема безработицы с 2023 года явно уходит на третий план, чего нельзя сказать о республиках юга Сибири и Калмыкии. Есть вопросы и к изменениям состава показателей, принятым Минэкономразвития в 2022 году. Два показателя теперь измеряют динамику (рост инвестиций в основной капитал и реальных душевых доходов населения), но в условиях исходно низких значений инвестиций и душевых доходов более высокие темпы роста обеспечивает просто эффект низкой базы.
5. Следует согласиться с докладом и в том, что система кураторства отстающих регионов с ИПР разными федеральными министерствами выглядит нетехнологичной, более адекватно общее кураторство профильного Минэкономразвития.
6. Самый очевидный вывод – недостаточное финансирование ИПР из федерального бюджета, что детально показано в докладе. Решить большие и давно накопившиеся проблемы этих регионов за малые деньги невозможно.
7. Доклад выявил общую проблему низкой результативности и слабого влияния ИПР на социально-экономическую ситуацию в регионах с низким уровнем социально-экономического развития. Означает ли это, что такие программы не нужны? Их в любом случае нужно довести до конечной даты (2024 год) и затем переформатировать с учетом предложений Счетной палаты для более точного выбора регионов и улучшения возможностей оценки результатов. Но без существенного роста объемов финансирования этих программ не стоит ждать заметного повышения их результативности.



Дмитрий Землянский

директор Центра пространственного анализа и региональной диагностики
ИПЭИ РАНХиГС, научный сотрудник географического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова, кандидат географических наук

Индивидуальные программы социально-экономического развития регионов (ИПР) – один из немногих действительно гибких инструментов федеральной политики в отношении регионов. Субъекты сами (с некоторой долей условности) определяли состав мероприятий, которые вошли в документы и получили финансирование.

Исследование Счетной палаты показало, что хорошая идея реализации точечного механизма по ускорению экономического роста в регионах пока работает не в полной мере. Такие факторы, как небольшой масштаб федеральных вливаний (1 млрд рублей в год из федерального бюджета – немного даже для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью), слишком широкие установленные цели, слабая связь конкретных мероприятий с другими программами, не позволяют достоверно оценить влияние программ на социально-экономическое развитие соответствующих регионов.

Авторами выявлено, что положение регионов – объектов реализации индивидуальных программ развития в последние годы улучшилось, но сохраняется и неоднородность внутри группы, а доказать, что улучшение произошло в результате реализации ИПР, невозможно (кроме того, одновременно улучшались эти же показатели развития и в большинстве других регионов).

Счетной палатой выявлена и необходимость существенной доработки нормативно-правовой базы в отношении ИПР в части распределения роли и полномочий субъектов Российской Федерации, а также разделения сфер ответственности между федеральными и региональными органами исполнительной власти в процессе формирования и реализации ИПР. Неоднозначной остается ситуация и с разными формами предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ.

Важны и более узкие проблемы реализации ИПР. Среди них: неоднократное изменение федеральными властями условий и порядка формирования программ и предоставления отчетности по реализации ИПР, существенная забюрократизированность и длительность процесса корректировок программ, увязка проектов с созданием новых постоянных рабочих мест на каждый 1 млн рублей из федерального бюджета при заключении соглашения на предоставление федерального трансферта, которое делает невозможным включение в программы ряда значимых инфраструктурных и иных мероприятий.

Одной из отличительных особенностей ИПР (отчасти как следствие гибкости механизма) стало большое количество корректировок в самих программах.

Исключение запущенных или завершенных мероприятий без оценок их реализации,

постоянные изменения объемов финансирования по отдельным мероприятиям, объединение и деление мероприятий – все это существенно осложняет анализ не только хода, но и эффектов от реализации ИПР.

В заключение можно отметить, что ИПР не стали средством масштабной трансформации, но явились инструментом гибкой политики по решению локальных проблем в регионах с низким уровнем развития. При этом результаты исследования Счетной палаты позволяют взглянуть на них чуть шире, в контексте общей системы федеральных мер по развитию регионов России.



Владимир Климанов

директор Центра региональной политики РАНХиГС при Президенте РФ,
директор Института реформирования общественных финансов

Поддержка отсталых или слаборазвитых регионов – традиционная задача, решаемая в разных странах мира. При этом есть два основных пути ее решения: либо создавать механизм того или иного ранжирования регионов и пропорционального предоставления им финансовой поддержки, либо специально выделить по каким-либо заданным критериям наиболее нуждающиеся территории и разработать специальные инструменты, стимулирующие их развитие. Можно сочетать сразу оба механизма. Каждый из них имеет достоинства и недостатки, поэтому остановиться на одном – значит что-то потерять в общей конструкции регулирования регионального развития. Как правило, первый механизм используется для формирования более долгосрочных правил, а второй – применяется в случаях, когда нужно придать особый импульс тому или иному региону для вывода его на траекторию более устойчивого и самостоятельного развития.

Так и случилось в нашей стране в 2019 году, когда было принято решение добавить к традиционному распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации разработку и реализацию индивидуальных программ социально-экономического развития отсталых регионов. Такие регионы были отобраны по установленным критериям, хотя – как показано в докладе Счетной палаты – четкой и открытой методологии составления списка данных десяти субъектов нет.

Как бы то ни было, программы в итоге были приняты и стали реализовываться, в том числе за счет специально определенных в федеральном бюджете финансовых средств.

В то же время следует отметить, что, помимо методологических вопросов отбора регионов с низким уровнем развития, данный инструмент столкнулся с рядом других сложностей. Прежде всего, старт индивидуальных программ пришелся на сложный пандемийный 2020 год, когда многие регионы испытывали необходимость принятия оперативных, нередко – ресурсозатратных и болезненных антикризисных мер. При отсутствии возможностей бюджетного маневра делать это было непросто. Для федерального центра ситуация также оказалась неожиданной, и он вынужденно пошел на кардинальное увеличение объема межбюджетных трансфертов. По итогам года они выросли более чем в полтора раза и составили около четверти доходов региональных бюджетов, что ранее в новейшей истории случалось лишь однажды, в кризисном 2009 году.

Вследствие этого закладываемые в индивидуальных программах субсидии в один миллиард рублей каждому региону буквально «утонули» в гигантском финансовом потоке межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В следующие годы суммы практически не пересматривались. В итоге значимость данных программ оказалась существенно ниже, чем проектировалось при их запуске.

Другой не получивший ответа вопрос, связанный с индивидуальными программами отсталых субъектов Российской Федерации, это сам статус таких документов. Дело в том, что в нашей стране в последние годы сложился и получает развитие инструмент государственных и муниципальных программ, указанных среди документов стратегического планирования в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и прописанных в статье 179 Бюджетного кодекса. Для государственных программ, принимаемых на федеральном уровне, существует сложившийся пакет подзаконных актов; сформирована практика их реализации. Аналогичное регулирование «своих» государственных программ существует и в каждом субъекте Российской Федерации.

Однако анализируемые Счетной палатой индивидуальные программы не входят в перечень государственных программ Российской Федерации (хотя все утверждены федеральным правительством), так же как и в перечни госпрограмм регионов, в которых они реализуются. В связи с этим отдельные эксперты ставят под сомнение корректность следования принципу разграничения полномочий в сфере стратегического планирования, который обозначен в законодательстве, поскольку программы для развития регионов принимаются на федеральном уровне.

По своей сути индивидуальные программы более всего напоминают практику федеральных целевых программ, принимавшихся в 1990-е и 2000-е годы в отношении многих регионов и отдельных территорий.

Наконец, существуют развилки и в перспективах индивидуальных программ, в том, на какие регионы в дальнейшем они должны быть направлены; нужно ли менять их содержание, объемы финансирования из федерального бюджета, в том числе и с учетом проведенных Счетной палатой оценок их эффективности.

Как бы то ни было, индивидуальные программы социально-экономического развития отсталых субъектов Российской Федерации прошли свой первичный путь, показав необходимость данного инструмента наряду с другими инструментами региональной политики. Отказываться от них полностью нецелесообразно, поскольку различия в развитии российских регионах остаются немалыми.



Андрей Максимов

председатель Комиссии по территориальному развитию, городской среде и инфраструктуре ОП РФ, генеральный директор Союза российских городов, кандидат юридических наук, член-корр. РАЕН

Представленный доклад Счетной палаты стал первым опытом глубокой системной оценки нового инструмента стимулирования регионального развития, запущенного в России с 2020 года. Учитывая, что действующие индивидуальные программы развития (ИПР) в десяти субъектах Российской Федерации рассчитаны на период реализации до 2024 года включительно, проведенное исследование оказалось своевременным и дающим основание для решений правительства относительно формата дальнейшего использования ИПР регионов на среднесрочный период с 2025 года.

Введение подобного механизма поддержки было призвано создать дополнительные импульсы улучшения социально-экономического положения в тех регионах, которые демонстрировали низкие показатели и динамику развития, однако не относились к территориям, в которых ранее уже были запущены специальные программы поддержки макрорегионального масштаба (Дальний Восток России и Северный Кавказ). Для данной группы из десяти поддерживаемых регионов, имеющих географическую, экономическую и социальную разнородность, требовался действительно индивидуальный и гибкий подход, учитывающий локальную специфику.

Проведенный Счетной палатой анализ объемно обозначил плюсы и минусы региональных ИПР. С одной стороны, будучи максимально гибкими, ИПР позволили ввести и применить специальные меры, поддержав мероприятия, механизмы финансирования которых «выпадали» из стандартных форматов поддержки регионов. ИПР обеспечили значимые локальные успехи, особенно в повышении инвестиционной привлекательности некоторых отраслей региональной экономики. С другой стороны, масштаб привлеченных для реализации ИПР ресурсов (52 млрд рублей на 10 регионов) оказался явно недостаточным для кардинального изменения ситуации в данных регионах и закономерно привел к наращиванию в них экономической динамики, не столь выраженной, как в регионах ДВФО и СКФО (где масштабы вложений были гораздо большими). При этом заметно сохранение дефицита ресурсов у регионов с ИПР на решение социальных задач, оказавшихся недофинансированными.

Оценить эффекты от ИПР оказалось достаточно сложно в силу разнородности включенных в них мероприятий и мер, частоты и неоднородности корректировок, наличия многочисленных нефинансовых мероприятий, а также отсутствия единой методики составления и реализации ИПР и недостаточной информативности отчетности. Однако Счетной палате удалось выявить основные «болевы точки»

использования данного механизма поддержки и выработать рекомендации по его усилению – от централизации администрирования и упрощения системы финансирования (по аналогии с «единой субсидией» для регионов ДВФО) до уточнения перечня регионов, в которых предлагается дальнейшее применение ИПР или полное либо частичное принятие других форм стимулирования развития.



Ольга Позднякова

руководитель направления «Народный фронт. Аналитика»

2020–2023 годы были не самыми простыми для всех субъектов Российской Федерации, поэтому выявленный Счетной палатой рост динамики развития регионов, где реализуются индивидуальные программы развития (далее – ИПР), показывает актуальность и своевременность принятия решения о реализации такого проекта. Даже при сравнительно небольшом объеме выделяемых средств ИПР позволяют реализовать мероприятия, которые невозможно было бы реализовать иным способом и на которые не выделяются федеральные средства. При этом ИПР являются стимулом для пристального внимания федеральных органов исполнительной власти к ситуации в отдельных регионах и обмена опытом и знаниями между управленческими командами.

Проведенный Счетной палатой глубокий анализ нормативных правовых актов, а также самих ИПР разных редакций выявил несколько негативных тенденций разработки документов и проектирования. В частности, это многократное изменение целевых показателей, слабая увязка мероприятий ИПР с целевыми показателями, дублирование федеральных мер поддержки, небольшая связь проектов внутри ИПР, а также с нацпроектами и госпрограммами. Данные факторы негативно влияют на прозрачность оценки эффективности развития регионов, но возможны к исправлению в зависимости от опыта реализации ИПР. Выводы проведенного анализа указывают на необходимость повышения качества прогнозирования и определения целевых показателей управленческих проектов с использованием больших данных, что постепенно внедряется.

Исследование Счетной палаты дополнительно может проявить элементы ИПР разных регионов, которые наиболее качественно исполнялись, по которым была прозрачная отчетность и которые можно рекомендовать включать в основу разработки новых ИПР. Также разумным выглядит предложение по формированию перечня мероприятий ИПР по инициативе региона, который сам гарантирует достижение за счет данного набора мероприятий предлагаемых значений целевых показателей в проблемных сферах его социально-экономического развития.

Хотя в докладе указывается, что методическими рекомендациями не определены специальные механизмы контроля за реализацией ИПР, возможно, стоит разработать соответствующие показатели и рассмотреть вопрос дополнительного поощрения регионов, наиболее эффективно реализующих мероприятия ИПР и наиболее информативно отчитывающихся о своей работе в рамках проекта.



Михаил Сюткин

первый заместитель генерального директора
Центра стратегических разработок

Индивидуальные программы развития (ИПР) – механизм, направленный на создание условий для опережающего развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития.

По итогам четырех из пяти лет реализации ИПР уже можно сказать, что динамика показателей по регионам близка к среднероссийской, а по некоторым показателям (например, уровень безработицы) даже опережает ее, что для данных регионов является позитивным фактором.

В целом реализация программ позволяет сделать следующие выводы.

1. ИПР – основной и существенный источник средств федерального бюджета для экономического развития данных регионов.

В докладе Счетной палаты справедливо отмечено, что объем финансирования ИПР незначителен в масштабе регионального бюджета.

Тем не менее в данном контексте важнее подчеркнуть не то, что ИПР – это всего 1 млрд рублей в год, а то, что регионы с низким уровнем социально-экономического развития в принципе имеют мало источников средств стимулирования экономики. Так, из средств федерального бюджета на экономику приходится всего 11 % общего объема межбюджетных трансфертов (59 млрд из 560 млрд рублей в 2023–2024 годах реализации ИПР). Однако среди этого небольшого объема именно ИПР занимает большую часть (34 % от 59 млрд рублей).

Иные механизмы поддержки, реализуемые Правительством Российской Федерации (инфраструктурные бюджетные кредиты, постановление Правительства Российской Федерации № 1704¹, специальные казначейские кредиты), ситуацию не изменили, поскольку регионы – участники ИПР не могут претендовать на получение существенного объема средств из-за высокого уровня госдолга, а также из-за низких показателей социально-экономического развития. В результате в 2020–2024 годах объем федеральных средств, полученных регионами через механизм ИПР, превышает объем средств в рамках всех остальных федеральных механизмов поддержки вместе взятых (50 млрд и 45 млрд рублей соответственно).

-
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 октября 2020 г. № 1704 «Об утверждении Правил определения новых инвестиционных проектов, в целях реализации которых средства бюджета субъекта Российской Федерации, высвобождаемые в результате снижения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, подлежат направлению на осуществление субъектом Российской Федерации бюджетных инвестиций в объекты инфраструктуры».

2. ИПР – эффективный механизм поддержки для регионального развития.

По таким показателям, как новые рабочие места и объем внебюджетных инвестиций, ИПР является одним из основных факторов, влияющих на рост данных показателей в регионах. Так, мероприятия ИПР в 2020–2022 годах уже создали 12 тыс. новых рабочих мест (9,0 % общего количества) и привлекли более 90 млрд рублей внебюджетных инвестиций (7,4 % общего объема) 10 регионов.

Если оценивать эффект с учетом фактической реализации проектов, то, по нашим оценкам, выделенные на пять лет (с 2020 по 2024 год) 50 млрд рублей федерального бюджета позволят привлечь 1,8 рубля инвестиций на 1 рубль федерального бюджета и создать более 17 тыс. рабочих мест (2,9 млн рублей – стоимость 1 рабочего места), что является высоким показателем по сравнению с аналогичными программами стимулирования социально-экономического развития.

Кроме того, эффективность ИПР проявляется в возможности дополнения и усиления других механизмов федеральной поддержки с учетом их структуры экономики и рисков за счет возможности финансирования мероприятий, которые не проходят по целям в программах отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

3. Объем финансирования недостаточен для реализации целей ИПР.

В докладе Счетной палаты сказано о незначительном объеме средств в рамках ИПР.

В частности, выделена сложность оценки влияния мероприятий ИПР на два целевых показателя (уровень бедности и среднедушевые доходы), поскольку они в большей степени зависели от макроэкономических параметров, чем от мероприятий программы.

Несмотря на разнонаправленную динамику этих показателей – по итогам 2022 года по снижению уровня бедности 9 из 10 регионов программы вошли в число лучших и средних в Российской Федерации², по темпу роста реальных среднедушевых доходов в эти категории попадает только 4 из 10 регионов³, – следует признать, что средств и мероприятий программы недостаточно для достижения целевого уровня темпов среднедушевых доходов (+15,3 % в среднем по регионам ИПР) и бедности (–4,4 % в среднем по регионам ИПР) к 2024 году.

Считаю, что при установлении показателей ИПР необходимо либо увеличивать объем финансирования для достижения значимого влияния на целевые показатели, либо применять систему установления целевых показателей, соответствующую уровню финансирования.

2. Для Адыгеи показатель не критичен, т. к. она занимает 34 место в Российской Федерации по абсолютному показателю.

3. Для Карелии показатель не критичен, т. к. она занимает 30 место в Российской Федерации по абсолютному показателю.

4. Ключевой недостаток – отсутствие мотивации регионов для уменьшения зависимости от федерального бюджета.

Бюджеты регионов ИПР сильно зависят от средств федерального бюджета.

Действующая программа, несмотря на общую высокую эффективность, данную проблему не решает. Расчет и обоснование мероприятий ведутся без учета влияния на консолидированные бюджеты регионов, и в будущем высока вероятность уменьшения налогооблагаемой базы или роста бюджетных обязательств, особенно в части мероприятий по установлению различных мер поддержки хозяйствующих субъектов.

Ключевые параметры, требующие изменений при продлении ИПР

- С учетом низкой доступности иных федеральных мер поддержки и высокой эффективности самой ИПР поддерживаем тезис о необходимости увеличения финансирования ИПР.
- Действующие ИПР содержат большое количество нефинансовых мероприятий. В докладе Счетной палаты подчеркивается, что многие из них не влияют на целевые показатели и социально-экономическое развитие регионов. Со своей стороны дополняем, что большинство мероприятий не имеют расчета влияния на целевые показатели программы. В целом включение таких мероприятий нецелесообразно.
- Мероприятия должны соответствовать имеющимся рискам и точкам роста регионов.
- Целесообразно также добавление положения о росте собственных доходов бюджетов в результате реализации мероприятий ИПР для мотивации постепенного вывода регионов из категории дотируемых.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Виктор Миненок

Председатель Счетной палаты Алтайского края

Выводы, сделанные Счетной палатой Российской Федерации по результатам проведенного анализа эффективности реализации программ индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития, в полной мере коррелируют с результатами оценки индивидуальной программы социально-экономического развития Алтайского края на 2020–2024 годы (далее также – ИПР), осуществленной Счетной палатой Алтайского края.

ИПР включает шесть финансовых мероприятий, которые в первую очередь направлены на стимулирование экономического роста в регионе.

Из общего объема финансирования мероприятий ИПР на 2020–2024 годы (5 млрд рублей, по 1 млрд рублей ежегодно) около 70 % средств программы (3,4 млрд рублей) направляется на ускорение темпов развития экономики, привлечение новых инвесторов. Это средства на докапитализацию фонда развития Алтайского края (0,9 млрд рублей) и фонда финансирования предпринимательства (1,1 млрд рублей), субсидирование приобретения оборудования субъектами малого и среднего предпринимательства (1,4 млрд рублей).

Еще треть ресурсов (1,6 млрд рублей) идут на строительство общеобразовательной школы в г. Барнауле (0,6 млрд рублей), на комплексное инфраструктурное обустройство (инженерное, транспортное) новых кварталов, где идет активное строительство жилья (0,5 млрд рублей), а также на обновление парка дорожно-строительной техники (0,5 млрд рублей), что важно для поддержания протяженной дорожной сети в нормативном состоянии.

В целом достигнутые результаты превышают промежуточные целевые показатели. Всего за 2020–2022 годы и первое полугодие 2023 года создано более 2 600 рабочих мест (план – 1 790 рабочих мест), привлечено свыше 9 млрд рублей внебюджетных инвестиций (план – 3,6 млрд рублей).

Риски неисполнения мероприятий в 2023 году отсутствуют. Информации о наличии ограничений для успешной реализации ИПР не имеется. Система управления программой позволит выполнить установленные плановые значения до 2024 года, что подтверждают достигнутые промежуточные результаты.

Механизм индивидуальной программы социально-экономического развития Алтайского края на 2020–2024 годы показал свою эффективность.

Программа в совокупности с действующими региональными мерами поддержки инвестиций в технологическое развитие, инструментами инфраструктурного меню, институтами и сервисами регионального инвестиционного стандарта формирует условия для ускорения темпов развития экономики региона.

Более предпочтительным механизмом финансирования мероприятий программы является механизм предоставления нескольких межбюджетных трансфертов по отраслевому принципу.

Целесообразно рассмотреть возможность продления периода реализации ИПР на 2025 и последующие годы, установив при этом корреляцию объема выделяемых из федерального бюджета средств исходя из расходов федерального бюджета по ИПР на 1 жителя субъекта Российской Федерации, участвующего в ее реализации.



Наталья Котова

заместитель Председателя Счетной палаты Псковской области

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2020 г. № 926-р утверждена Индивидуальная программа социально-экономического развития Псковской области на 2020–2024 годы (далее – Индивидуальная программа).

Целью Индивидуальной программы является обеспечение достижения устойчивого повышения качества жизни населения, темпов экономического роста за счет увеличения эффективности использования экономического потенциала, в том числе в приоритетных отраслях, развития сельского хозяйства, расширения экономических перспектив и конкурентоспособности Псковской области.

Индивидуальная программа содержит 20 мероприятий, в том числе:

- 4 мероприятия, обеспеченные финансированием на период 2020–2024 годов в общей сумме 5 050,5 млн рублей (из них 5 000 млн рублей – средства федерального бюджета, 50,5 млн рублей – средства областного бюджета) на создание инженерной инфраструктуры «Моглино-2», приобретение племенного скота, докапитализацию микрофинансовой организации Псковской области и проектирование и строительство инженерной инфраструктуры для жилищного строительства в Псковской области;
- 16 мероприятий, не обеспеченных финансированием, связанных с созданием условий для реализации инвестиционных проектов, развитием малого и среднего бизнеса, туризма и др.

К 2024 году Псковская область должна достигнуть следующих целевых показателей социально-экономического развития:

- «Уровень безработицы» – 5,3 %;
- «Уровень бедности» – 13 %;
- «Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения к 2020 году» – 115 %;
- «Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета, к 2020 году» – 119 %.

Также проведена корректировка целевых показателей результативности реализации мероприятий, уточнен вид влияния (прямой или косвенный) реализуемого мероприятия на целевые показатели Индивидуальной программы.

Следует отметить, что реализация мероприятий напрямую или косвенно влияет на достижение целевых показателей программы, но изменение количества реализуемых мероприятий, системы целевых показателей Индивидуальной программы в период ее реализации может затруднить последующую оценку ее реализации.

Создание инженерной инфраструктуры на земельном участке, расположенном в границах муниципального образования «Псковский район» («Моглино-2»), для реализации инвестиционных проектов

Между Министерством экономического развития Российской Федерации и Администрацией Псковской области заключено соглашение от 6 августа 2020 года о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету Псковской области на реализацию мероприятия в сумме 3 299 млн рублей (далее – соглашение от 6 августа 2020 года).

В период с 2020 по 2023 год запланированы и выделены средства в сумме 2 996 млн рублей.

Счетной палатой Псковской области в июне 2023 года проведена проверка целевого использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятия «Создание инженерной инфраструктуры на земельном участке, расположенном в границах муниципального образования «Псковский район» («Моглино-2») Индивидуальной программы социально-экономического развития Псковской области на 2020–2024 годы» за 2022 год и текущий период 2023 года.

В ходе проверки установлено, что выделенные средства в 2022 году в сумме 672,7 млн рублей и в 2023 году в сумме 707,1 млн рублей направлены на создание инженерной инфраструктуры на земельном участке, расположенном в границах муниципального образования «Псковский район» («Моглино-2»).

В результате реализации мероприятия в 2022 году завершен 1 этап инвестиционного проекта резидента ОЭЗ ППТ «Моглино» по строительству завода «Титан-Полимер» по производству двухосно-ориентированной полиэтилентерефталатной пленки производственной мощностью 72 000 тонн в год. Объем налогов, уплаченных резидентом за I квартал 2023 года в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, составил 53,39 млн рублей, из них в федеральный бюджет – 47,39 млн рублей, в областной бюджет – 5,1 млн рублей, в местный бюджет – 0,9 млн рублей.

Созданы рабочие места: с начала 2022 года – 127 единиц (102,4 %) при плановом значении 124 единицы; с начала заключения соглашения от 6 августа 2020 года – в количестве 299 единиц (104,5 %) при плановом значении 286 единиц; с начала 2023 года – 22 единицы (28,9 %) при плановом значении 76 единиц;

с начала заключения соглашения от 6 августа 2020 года – в количестве 321 единицы (88,7 %) при плановом значении 362 единицы.

Привлечены дополнительные внебюджетные инвестиции с начала 2022 года – 3 347 млн рублей (218,9 %) при плановом значении 1 529 млн рублей; с начала заключения соглашения от 6 августа 2020 года – в сумме 10 940 млн рублей (116 %) при плановом значении 9 427 млн рублей; с начала 2023 года – 572 млн рублей (18,9 %) при плановом значении 3 026 млн рублей; с начала заключения соглашения от 6 августа 2020 года – в сумме 11 512 млн рублей (92,4 %) при плановом значении 12 453 млн рублей.

Целевые показатели результативности использования иных межбюджетных трансфертов, полученных из федерального бюджета на создание инженерной инфраструктуры «Моглино-2», по состоянию на 1 января 2023 года достигнуты.

В 2023 году заводом «Титан-Полимер» планировалось завершить 2 этап инвестиционного проекта – увеличить производство двухосно-ориентированной полиэтилентерефталатной пленки в два раза и достигнуть производственной мощности объемом 142 000 тонн в год, увеличить количество рабочих мест, объем налогов, уплаченных резидентом, объем дополнительных внебюджетных инвестиций. Годовой отчет по результатам деятельности за 2023 год заводом «Титан-Полимер» на момент проверки не сформирован, достигнутые за 2023 год показатели отсутствуют.

Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовой поддержке (докапитализация микрофинансовой организации Псковской области)

В период с 2020 по 2023 год из федерального бюджета на докапитализацию микрофинансовой организации Псковской области выделены средства в сумме 303,0 млн рублей, в том числе в 2021 году предусмотрены и выделены средства в сумме 202,0 млн рублей, в 2022 году средства не выделялись, в 2023 году предусмотрены и выделены средства в сумме 101,0 млн рублей.

Автономной некоммерческой организацией «Фонд гарантий и развития предпринимательства Псковской области» (далее – Фонд) предоставлены субсидии в сумме 303,0 млн рублей, в том числе в 2023 году в размере 101,01 млн рублей на развитие системы предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства микрофинансовых займов путем увеличения капитализации фонда микрофинансовой организации.

В период с 10 апреля по 16 июня 2023 года за счет средств, полученных в 2023 году, Фондом заключено 15 договоров о предоставлении микрозаймов субъектам малого и среднего предпринимательства на общую сумму 40,0 млн рублей на срок

от 1,5 до 3 лет по процентной ставке 2,5 % годовых. В 2023 году заемщиками произведено погашение микрозаймов и уплачены проценты по ним на сумму 789 тыс. рублей.

Развитие системы предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства микрофинансовых займов путем увеличения капитализации фонда микрофинансовой организации создает привлекательные условия для развития малого и среднего предпринимательства в Псковской области.

Предоставление субсидий на приобретение племенного скота

За период с 2020 по 2023 год предусмотрены и выделены субсидии на приобретение племенного скота в общей сумме 236,4 млн рублей, в том числе в 2020 году – 101,0 млн рублей, в 2022 году – 135,4 млн рублей. Средства освоены в полном объеме, результаты достигнуты.

Поддержка сельхозтоваропроизводителей в форме предоставленных субсидий позволит увеличить объем производства сельскохозяйственной продукции.

Проектирование и строительство инженерной инфраструктуры для жилищного строительства в Псковской области

На реализацию данного мероприятия в период с 2021 по 2023 год из федерального бюджета выделены средства в сумме 497,7 млн рублей, которые в том числе направлены:

- в 2021 году в сумме 94,7 млн рублей на устройство магистральных инженерных сетей водоснабжения для комплексной жилой застройки в деревне Борисовичи Псковского района;
- в 2022 году в сумме 201 млн рублей на устройство магистральных инженерных сетей водоснабжения для комплексной жилой застройки в деревне Борисовичи Псковского района; строительство магистральных сетей ливневой канализации для микрорайона «Сиреневый» района Запсковье в г. Пскове; строительство внутриквартальных инженерных сетей микрорайона «Сиреневый» района Запсковье в г. Пскове; реконструкцию канализационной насосной станции по ул. Линейная в г. Пскове;
- в 2023 году средства в сумме 202 млн рублей на строительство магистральных сетей хозяйственно-бытовой канализации, сетей водопровода, ливневой канализации, сетей газоснабжения под жилищное строительство в д. Борисовичи Псковского района; строительство магистральных сетей ливневой канализации для микрорайона «Сиреневый» района Запсковье в г. Пскове; реконструкцию теплотрассы с увеличением пропускной способности по ул. Рокоссовского в г. Пскове.

Выделенные средства на проектирование и строительство инженерной инфраструктуры для жилищного строительства в Псковской области способствуют

формированию благоприятной среды для жизни населения, повышению качества городской среды.

Таким образом, по результатам анализа реализации Индивидуальной программы, а также по итогам проведенного контрольного мероприятия можно сделать вывод, что в период с 2020 по 2023 год запланированные мероприятия реализованы, целевые показатели результативности реализации мероприятий достигнуты.

Считаем, что действующая форма реализации Индивидуальной программы позволила сформировать мероприятия, которые дали значимые локальные эффекты для социально-экономического развития Псковской области, а именно:

- расширение особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Моглино»; дополнительные налоговые поступления в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- создание условий для реализации инвестиционных проектов субъектами малого и среднего предпринимательства;
- создание благоприятных условий для жизни населения Псковской области;
- содействие обеспечению производственной безопасности Псковской области;
- развитие малого и среднего предпринимательства, развития малых форм хозяйствования на селе в Псковской области.

Стратегической целью социально-экономического развития Псковской области является создание эффективной экономики, способствующей развитию человеческого капитала. Продление реализации Индивидуальной программы будет содействовать достижению данной цели.



Павел Стаценко

Председатель Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея

Тема, затронутая Счетной палатой Российской Федерации, весьма актуальна и играет важную роль для регионов с низким уровнем социально-экономического развития. Вопрос реализации индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Адыгея на период до 2024 года (далее – Индивидуальная программа, ИПР) также являлся предметом рассмотрения Контрольно-счетной палаты Республики Адыгея (далее – Палата) при проведении экспертно-аналитических мероприятий в прошедшем периоде.

Стратегической целью социально-экономического развития Республики Адыгея является существенное улучшение качества жизни населения и ускорение экономического роста региона.

Республике многое удалось сделать благодаря поддержке руководства страны, всем решениям, принимаемым на федеральном уровне, в том числе и в рамках реализации Индивидуальной программы.

Палата отмечает особую роль реализации ИПР в развитии региона. Дополнительная финансовая помощь, выделяемая из федерального бюджета Республике Адыгея в размере 1 млрд рублей ежегодно в течение пяти лет, позволила заложить основы для формирования устойчивой, экономически обоснованной инфраструктуры развития якорной территории – промышленной зоны в Тахтамукайском районе. В 2024 году управляющая компания индустриального парка в Тахтамукайском районе начинает работу по привлечению резидентов.

Также стратегически важным направлением экономического развития, не вошедшим в мероприятия ИПР, но качественно влияющим на рост экономики, является строительство всесезонного горного экокурорта «Лаго-Наки» в Майкопском районе.

Экономический потенциал данных проектов направлен на достижение в среднесрочной перспективе стабильно высоких показателей экономики, включая рост производительности труда, индекса производства, собственных доходов и валового регионального продукта (ВРП).

Оба этих проекта являются якорными и направлены на обеспечение в будущем улучшения качества жизни, включая высокий прожиточный минимум, высоких доходов и, как следствие, низкого уровня бедности.

Следует отметить, что за период реализации Индивидуальной программы наблюдается тенденция к достижению ее основных целевых показателей.

Вместе с тем такие параметры, как среднедушевые доходы населения и средняя заработная плата, в абсолютных значениях остаются достаточно низкими. За 10 месяцев 2023 года средняя заработная плата составила 44 229,6 рублей, что соответствует 73 месту среди субъектов Российской Федерации (средняя по России заработная плата составляет 70 728 рублей, по регионам Южного федерального округа (ЮФО) – 50 333 рублей). На протяжении последних лет по данному показателю Адыгея занимает предпоследнее место среди субъектов ЮФО (после Калмыкии).

В свою очередь, на рост среднедушевых доходов населения влияет уровень инфляции и анклавность территориального расположения региона, то есть факторы, не основанные на экономических ресурсах. В связи с этим плановые показатели доходов населения, уровня бедности в реальном сценарии их достижения имеют предпосылки негативного развития в случае, если региону не будет оказана финансовая помощь из федерального бюджета. По итогам 2022 года, согласно данным Росстата, девять российских регионов, в том числе Адыгея, не достигли установленного целевого показателя уровня бедности (10,8%). Более того, доля людей, находящихся за чертой бедности, выросла только в четырех российских субъектах, в том числе Адыгее (11,6%), а снижение реальных среднедушевых доходов составило 3,0%.

Существуют инфраструктурные ограничения, включая проблемы с электроснабжением, очистными сооружениями, в крупных населенных пунктах Тахтамукайского района – пгт. Энем и пгт. Яблоновский, а. Козет, а. Новая Адыгея, а. Тахтамукай. Необходимость реконструкции питающих центров, обеспечивающих территорию города Адыгейска, Теучежского и Тахтамукайского районов, продолжает быть для Республики Адыгея актуальной (из 58 подстанций, обслуживающих территорию республики, 28 являются закрытыми, 30 имеют резерв мощности для присоединения нагрузки, в том числе 18 – по III категории надежности электроснабжения, в связи с чем не подходят для реализации крупных инвестпроектов).

Имеется проблема низкой инфраструктурной обеспеченности Адыгейска как города, созданного за счет переселения жителей из аулов, попавших в зону затопления Краснодарского водохранилища.

Указанные факторы социально-экономического состояния региона затрудняют динамику позитивных тенденций от реализации мероприятий действующей Индивидуальной программы.

Формирование якорных территорий в Тахтамукайском и Майкопском районах, снятие инфраструктурных ограничений позволит сформировать и развивать сопутствующие отрасли экономики (сельское хозяйство, переработка, торговля и услуги).

Развитие агропромышленного комплекса как основной отрасли экономики республики также имеет приоритетное значение.

Создание рабочих мест и увеличение среднего уровня заработной платы в сопутствующих отраслях возможно за счет государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, включая капитализацию гарантийного фонда, гранты на приобретение сельскохозяйственной техники, развитие молочного животноводства и т. д. Ввиду ограниченности доходной части республиканского бюджета решение данной задачи невозможно без привлечения средств федерального бюджета в рамках Индивидуальной программы на следующий период ее реализации.

Следует отметить, что в Республике Адыгея крупные муниципальные образования, такие как город Адыгейск, Теучежский и Тахтамукайский районы, не вошли в перечень опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, поскольку они расположены в непосредственной близости от столицы Краснодарского края города Краснодара и тем самым лишены возможности финансирования за счет средств федерального бюджета в рамках реализации государственной программы Республики Адыгея «Комплексное развитие сельских территорий» и государственной программы «Города больших возможностей и малых форм расселения».

Вместе с тем ресурсы ИПР позволили бы осуществлять строительство социальных объектов на указанных территориях, что, в свою очередь, повлияло бы на повышение качества жизни населения и интереса к данным территориям внебюджетных источников финансирования.

Если говорить об эффективности Индивидуальной программы в целом, всего с начала ее реализации в республике привлечено 378,6 млн рублей внебюджетных инвестиций, оценка ВРП Республики Адыгея за 2023 год составляет 102,5 %.

В общей сложности на реализацию ИПР предусмотрено 5 094,59 млн рублей, из них 5 000,0 млн рублей – средства федерального бюджета (2020–2024 годы) (кассовое исполнение составляет 100 % за истекший период). Следует отметить, что размер финансовой помощи по отношению к общему объему консолидированного бюджета республики составляет 2 %. Учитывая, что бюджетная обеспеченность Республики Адыгея сохраняется на низком по сравнению с другими субъектами Российской Федерации уровне, данные финансовые вливания в экономику региона – это не только экономическая помощь бюджету, но и возможность привлечь другие источники финансирования, кроме федеральных.

По расчетам Минфина России, индекс бюджетных расходов на 2022 год составил 0,671 %, на 2023 год – 0,696 %. Низким остается также индекс бюджетных расходов на душу населения: на 2022 год – 0,832 %, на 2023 год – 0,82 %.

ИПР является эффективным инструментом социально-экономического развития Республики Адыгея и способствует реализации стратегической цели, направленной на улучшение качества жизни населения и ускорение экономического роста

за счет повышения эффективности использования экономического и социального потенциала региона.

Согласно задачам, которые ставит перед регионами Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, в республике принимаются меры, чтобы сохранить набранные темпы развития региона. Результаты, достигнутые в этом направлении за прошлые годы, должны стать надежной основой для стабилизации ситуации в экономике. Вместе с тем на сегодняшний день реализация Индивидуальной программы продолжается, и, по нашему мнению, говорить о ее завершении и результатах преждевременно. В данной связи считаем необходимым продлить ее реализацию.



Эжер Малчинов

Председатель Контрольно-счетной палаты Республики Алтай

Индивидуальная программа социально-экономического развития Республики Алтай на 2020–2024 годы¹ (далее – ИПР Республики Алтай) предусматривает реализацию 46 мероприятий, в том числе 37 финансовых и 9 нефинансовых.

Реализация ключевых направлений социально-экономического развития Республики Алтай обеспечит:

- формирование в регионе современного конкурентоспособного туристско-рекреационного комплекса, характеризующегося высокой востребованностью на российском и международном уровне, разнообразием и высоким качеством предлагаемых туристских услуг, активным вовлечением субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечением продвижения туристского продукта и сглаживанием его сезонности;
- комплексное развитие всех типов инфраструктуры (транспортной, энергетической, информационно-коммуникационной) в целях эффективной реализации экономического потенциала;
- создание привлекательных условий для развития малого и среднего предпринимательства за счет реконструкции и модернизации объектов транспортной, инженерной и финансовой инфраструктуры;
- рост объема производства в сельском хозяйстве за счет развития мясо-молочного направления сельского хозяйства, производства высококачественной экологически чистой сельскохозяйственной продукции, племенного животноводства, корموпроизводства и пантового мараловодства;
- повышение качества жизни населения за счет стимулирования жилищного строительства, развития городской среды, обеспечения экологической безопасности;
- сокращение бедности населения за счет создания новых рабочих мест с заработной платой не ниже средней по региону, рост занятости;
- повышение уровня обеспеченности населения услугами образования, здравоохранения и спорта за счет развития социальной инфраструктуры.

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 г. № 937-р, в рамках которого заключено соглашение от 6 августа 2020 г. № 139-17-2020-026 о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету Республики Алтай.

ИПР Республики Алтай предусмотрено финансирование в объеме 5,05 млрд рублей, в том числе средств федерального бюджета – 5,0 млрд рублей и средств консолидированного бюджета Республики Алтай – 0,05 млрд рублей.

Ежегодно получаемый межбюджетный трансферт в объеме 1,0 млрд рублей составляет 4,4 % общего объема средств, поступивших из федерального бюджета, что дает возможность дополнительного развития региона.

По направлению «Экономика» предусмотрены средства в объеме 2,7 млрд рублей, или 53,8 % общего объема.

По направлению «Среда для жизни» – в объеме 1,2 млрд рублей, или 23,0 % общего объема.

По направлению «Социальная сфера» – в объеме 1,2 млрд рублей, или 23,2 % общего объема.

За период реализации ИПР Республики Алтай по направлению «Экономика» осуществляется исполнение 32 мероприятий, в том числе: развитие сельскохозяйственной отрасли, создание отраслевых кластеров, комплексов по глубокой переработке древесины, переработке сельскохозяйственной продукции (молока, мяса), развитие племенного животноводства, развитие кормопроизводства, создание промышленного парка и площадок, развитие туристско-рекреационных кластеров по поддержке развития малого и среднего бизнеса, обеспечение квалифицированными кадрами, ориентированными на экономику региона.

По направлению «Среда для жизни» осуществляется исполнение семи мероприятий по жилищному строительству, развитию сельских территорий, инженерной защите, разработке проектно-сметных документаций.

По направлению «Социальная сфера» реализуются семь мероприятий по капитальному ремонту и реконструкции зданий общеобразовательных организаций Республики Алтай, строительству физкультурно-оздоровительного комплекса с универсальным игровым залом, укомплектованию средствами обучения и воспитания, мягким инвентарем общеобразовательных организаций в Республике Алтай.

Исполнение по средствам федерального бюджета за 2020–2023 годы составило 3,9 млрд рублей (97,4 %), в том числе: 48,7 % (1,9 млрд рублей) направлено на развитие по направлению «Экономика», 23,1 % (0,9 млрд рублей) – по направлению «Среда для жизни», 28,2 % (1,1 млрд рублей) – по направлению «Социальная сфера».

ИПР Республики Алтай по основным направлениям социально-экономического развития региона предусмотрено достижение следующих целевых показателей:

- темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета, по отношению к 2020 году должен составить в 2024 году 116,7 % (за период реализации 2020–2022 годов показатель составил 216,1 %);

- темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения по отношению к 2020 году должен составить в 2024 году 115,7 % (за период реализации 2020–2022 годов показатель составил 98,0 %);
- уровень безработицы по отношению к 2020 году должен снизиться на 3,2 % и составить в 2024 году 10,8 % (за период реализации 2020–2022 годов показатель составил 9,8 %);
- уровень бедности по отношению к 2020 году должен снизиться на 6,1 % и составить в 2024 году 17,7 % (за период реализации 2020–2022 годов показатель составил 20,4 %).

По мнению Контрольно-счетной палаты Республики Алтай, значительный объем средств, поступающих в доход региона на социально-экономическое развитие, а также достижение показателей за период реализации 2020–2022 годов свидетельствуют об эффективности ИПР Республики Алтай. Для получения более значимого повышения эффекта от реализации мероприятий ИПР Республики Алтай необходимо увеличение объема средств из федерального бюджета и продолжение ее реализации до 2030 года.

Информация, представленная в докладе Счетной палаты Российской Федерации, послужит методологической основой для проведения запланированного контрольного мероприятия «Проверка законности и эффективности использования средств, выделенных на реализацию индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Алтай» в 2024 году.



Сергей Утаджиев

временно исполняющий обязанности Председателя
Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия

С 2020 года благодаря поддержке Правительства России в Республике Калмыкия реализуется индивидуальная программа социально-экономического развития (далее – ИПР), основными целями которой являются существенное ослабление факторов, сдерживающих ускоренное развитие республики, улучшение ее инвестиционного климата, развитие промышленности, повышение качества жизни населения, в том числе качества услуг в здравоохранении и социальной сфере.

Достижение целевых показателей социально-экономического развития Республики Калмыкия предполагается в том числе путем реализации 20 мероприятий ИПР, направленных на решение выявленных в регионе проблем, а также мероприятий, планируемых к реализации на территории республики в разных сферах деятельности, разработка проектно-сметной документации которых будет осуществляться за счет средств федерального бюджета.

За три года реализации ИПР разработанная проектно-сметная документация (далее – ПСД) применена при замене лифтового оборудования, отработавшего нормативный срок службы, строительстве инженерных сетей для жилищного строительства, объектов водоснабжения, социальной сферы, здравоохранения и агропромышленного комплекса. Вместе с тем Контрольно-счетная палата Республики Калмыкия (далее – КСП) отмечает, что при определении исполнителя для разработки ПСД заказчики столкнулись с недобросовестными действиями исполнителя, приведшими впоследствии к неполучению положительного заключения государственной экспертизы по двум проектам. Кроме того, более половины разработанных ПСД по сегодняшний день не нашли дальнейшего применения. Указанное, во-первых, увеличивает объем незавершенного строительства, во-вторых, требует дополнительных расходов на корректировку ПСД, а в случае неиспользования расходы, потраченные на их разработку, могут быть признаны неэффективными. В этой связи особенно актуальными являются рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по предоставлению финансирования в приоритетном порядке на строительство объектов, ПСД которых разработана в рамках ИПР.

В рамках реализации мероприятий ИПР осуществляется государственная поддержка реализации инвестиционных проектов, малого и среднего предпринимательства. Для этого создан Фонд развития Республики Калмыкия, а также функциями государственного фонда развития промышленности Республики Калмыкия наделено автономное учреждение «Микрокредитная компания «Центр развития предпринимательства». КСП отмечает, что проводимые мероприятия по поддержке

субъектов инвестиционной деятельности, малого и среднего предпринимательства, безусловно, способствуют их развитию, но требуют контроля в части своевременности использования субсидии и достижения значений показателя результативности.

Негативное влияние на реализацию мероприятий по строительству объектов жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы, осуществляемых в рамках ИПР, оказало удорожание стоимости строительных материалов, обусловленное внешним санкционным давлением. Это, в свою очередь, привело к увеличению цены государственных (муниципальных) контрактов и неоднократному переносу сроков завершения строительства на более поздние периоды (последнее изменение – второе полугодие 2024 года).

Определить конкретное влияние реализации мероприятий ИПР на достижение показателей социально-экономического развития республики затруднительно, даже при значительной доле в объеме доходов консолидированного бюджета (4,1% в среднем за 2020–2022 годы). Вместе с тем, согласно данным краткого статистического сборника «Калмыкия в цифрах – 2023», по показателям наблюдается положительная динамика снижения за период с 2020 по 2022 год.

Так, уровень безработицы снизился на 1,5% (2020 год – 9,6%, 2022 год – 8,1%), уровень бедности – на 1,7% (2020 год – 22,7%, 2022 год – 21%).

При этом численность населения с денежными доходами ниже границы бедности не доходит до уровня, установленного в ИПР (2022 год – 19,5%). Отдельно необходимо отметить, что наблюдается рост промышленного производства в республике.

Так, темп роста промышленности в 2021 году составил 129,3%, в 2022 году – 115,3% к предыдущему году. Данный факт, конечно, больше связан с эффектом низкой базы, но тем не менее можно говорить о перспективе дальнейшего развития промышленности в случае поддержки субъектов деятельности.

В заключение хотелось бы отметить, что индивидуальная мера поддержки нашего региона является значительной для социально-экономического развития и имеет необходимость ее пролонгации, поскольку в долгосрочной перспективе реализация мероприятий ИПР окажет положительное влияние на повышение уровня и качества жизни населения.



Алексей Дорохов

Председатель Контрольно-счетной палаты Республики Карелия

Целью Индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Карелия на 2020–2024 годы (далее – ИПР Республики Карелия) является создание условий для самостоятельного развития, обеспечения динамичного темпа экономического роста за счет повышения эффективности использования экономического потенциала и потенциала уникального природно-территориального комплекса региона.

Несмотря на ограниченный масштаб влияния, характерный, как отмечает Счетная палата Российской Федерации, для всех реализуемых ИПР, особенности формата и возможность индивидуальной работы с федеральным куратором позволили сформировать и выполнить мероприятия, которые уже оказывают пусть локальные, но заметные эффекты на конкретные процессы в регионе. При этом ИПР Республики Карелия действительно претерпела значительное количество трансформаций, в результате которых менялись (в том числе отменялись) как целевые показатели, так и отдельные мероприятия.

ИПР Республики Карелия стала результатом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, одним из приоритетов которой предусмотрено опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста. Республика Карелия вошла в число десяти таких субъектов Российской Федерации.

К примеру, в результате функционирования института консолидированных групп налогоплательщиков и применения ими для расчета налога на прибыль консолидированных финансовых результатов всех участников группы в целом, за 2017–2020 годы потери доходной части консолидированного бюджета республики вследствие изменений законодательства составили более 20 млрд рублей.

Действовавшая в то же время федеральная целевая программа «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года»¹ (далее также – ФЦП) первоначально являлась одним из инструментов подготовки к празднованию в 2020 году 100-летия образования республики. Целью ФЦП были определены развитие и реализация экономического потенциала Республики Карелия, задачами – повышение конкурентоспособности базовых и создание новых производств и секторов экономики, а также инфраструктурное обеспечение экономического развития.

1. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2015 г. № 570.

Однако в ходе реализации ФЦП не все запланированные мероприятия были выполнены. Незавершенность мероприятий и необходимость дополнительных мер по развитию как экономического потенциала республики, так и социальной сферы послужили основанием для принятия решения о продлении срока реализации ФЦП сначала до 2021 года, а затем и на период до 2023 года.

При этом статус действующей федеральной целевой программы позволил включить новые объекты для решения проблем региона за счет привлечения средств федерального бюджета наряду с реализацией в том же временном периоде мероприятий ИПР Республики Карелия.

Контрольно-счетной палатой республики ежегодно осуществлялся и продолжает осуществляться мониторинг реализации как ИПР, так и ФЦП.

Результаты мониторинга учитываются при проведении внешней проверки отчета об исполнении бюджета Республики Карелия. Заключение о результатах внешней проверки содержит отдельные разделы, посвященные реализации ИПР и ФЦП.

В настоящее время Правительством Российской Федерации принято решение о продлении срока реализации ФЦП на период до 2030 года. В рамках поставленной цели сформулированы новые задачи: развитие социальной сферы и обустройство приграничных территорий, что повлекло включение новых мероприятий.

В 2,4 раза увеличено финансирование ФЦП за счет федерального бюджета.

Учитывая, что срок реализации ИПР Карелии ограничен 2024 годом, а со стороны Счетной палаты Российской Федерации предложено оценить целесообразность сохранения обоих инструментов, считаем важным поддержать рекомендацию о необходимости мер, направленных на предотвращение возврата к темпам или уровню социально-экономического развития, которые имели место до начала реализации ИПР.

При этом необходимо принимать во внимание, что с учетом новых геополитических факторов Республика Карелия, имея самую большую протяженность границы с территорией страны, входящей в НАТО, стоит перед лицом новых задач и приоритетов в развитии экономики и социальной сферы региона.



Светлана Аристова

Председатель Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики

Реализация мероприятий индивидуальной программы социально-экономического развития Чувашской Республики на 2020–2024 годы¹ (далее – ИПР), разработанной с целью создания эффективной экономики, способствующей развитию человеческого капитала, несомненно является действенным механизмом, оказывающим позитивное влияние на развитие региона. Это подтверждается и данными анализа, проведенного в ходе реализации отдельных полномочий, а также позицией исполнительных органов региона (Минэкономразвития Чувашии, Минфина Чувашии).

В рамках ИПР республикой реализуется 20 мероприятий, 6 из которых – с финансированием из федерального бюджета в сумме 5 млрд рублей (по 1 млрд рублей ежегодно), 14 – нефинансовых мероприятий.

За 2020–2023 годы кассовое освоение средств составило 3 973 млн рублей (98,3 % планового показателя), в том числе из федерального бюджета – 3 934 млн рублей (98,3 %).

В республике, по данным Минэкономразвития Чувашии, на сегодня уже создано более 3,5 тыс. постоянных рабочих мест (свыше 50 % планового показателя на 2020–2024 годы), привлечено внебюджетных инвестиций на сумму более 32 млрд рублей (свыше 50 % планового показателя на 2020–2024 годы), реализовано почти 540 инвестиционных проектов (в 2,1 раза выше планового показателя).

Кроме того, в 2022–2023 годах экономика Чувашии, продемонстрировав устойчивость к происходящим изменениям, стабильно обеспечивает опережающие темпы роста индекса промышленного производства, инвестиций в основной капитал, объема строительных работ в сравнении с аналогичными индикаторами по России, опережает сложившиеся по стране темпы роста среднемесячной номинальной и реальной заработной платы, что подтверждает и доклад Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата).

Проведенный Счетной палатой всесторонний анализ эффективности реализации программ 10 субъектов показал позитивные тренды развития отдельных регионов, в том числе Чувашской Республики. Выводы и рекомендации Счетной палаты, вынесенные в целях сохранения наметившейся положительной траектории экономического роста, позволяют рассмотреть вопрос о целесообразности продления

1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2020 г. № 865-р.

срока реализации ИПР и увеличения ее финансирования, скорректировав отдельные подходы при формировании и направив средства в виде одного межбюджетного трансферта одним федеральным органом исполнительной власти.

Учитывая результаты проверки годового отчета об исполнении республиканского бюджета Чувашской Республики за 2022 год, текущего мониторинга исполнения бюджета в 2023 году, Контрольно-счетная палата Чувашской Республики (далее – КСП) согласна с позицией Счетной палаты в том, что ежегодно выделяемый из федерального бюджета 1 млрд рублей на ИПР практически не меняет общей конфигурации консолидированного бюджета республики.

При этом, по мнению КСП, необходимо продолжение реализации данной программы на последующие периоды, так как ее завершение, с учетом разных факторов, может привести к снижению уже достигнутых темпов социально-экономического развития.

По сведениям, представленным в КСП, исполнительными органами Чувашской Республики подготовлено 17 дополнительных мероприятий с общим объемом финансирования 23,8 млрд рублей, из них 23,6 млрд рублей из федерального бюджета, при условии продления срока реализации и увеличения финансирования ИПР на 2025–2030 годы по трем укрупненным направлениям:

- 1) оказание государственной поддержки из федерального бюджета в целях реализации инвестиционных проектов – 8 мероприятий (общий объем финансирования 8,2 млрд рублей);
- 2) снятие инфраструктурных ограничений – 3 мероприятия (общий объем финансирования 5,4 млрд рублей);
- 3) среда для жизни – 6 мероприятий (общий объем финансирования 10,2 млрд рублей).

Одновременно, в рамках Дней Чувашской Республики в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, проведенных 20–21 июня 2023 года, рассмотрены вопросы социально-экономического развития Чувашской Республики, поддержаны все заявленные республикой предложения, в том числе Правительству Российской Федерации рекомендовано² рассмотреть предложения Кабинета Министров Чувашской Республики о продлении на 2025–2030 годы сроков реализации ИПР и увеличении объемов ее финансирования.

2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 июля 2023 г. № 373-СФ «О государственной поддержке социально-экономического развития Чувашской Республики».

Рекомендации Счетной палаты

Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата опубликовала 63 рекомендации, касающиеся регионального и территориального развития. На данный момент 36 из них выполнены, 4 выполнены частично, 23 не выполнены – их реализация остается на контроле Счетной палаты.

Пример выполненной рекомендации

Предлагаем Правительству Российской Федерации поручить Минстрою России внести следующие изменения в Правила предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды:

- о формировании библиотеки проектов (в разрезе малых городов и исторических поселений), включающей конкурсные заявки субъектов Российской Федерации, проектно-сметную документацию, иные документы по реализации проектов, и размещении ее в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для общего доступа, в том числе в целях возможного использования заинтересованными лицами отдельных решений проекта в качестве типового, а также в целях повышения прозрачности для граждан и контролирующих органов мероприятий при реализации проектов;
- об установлении мер ответственности субъектов Российской Федерации в виде возврата средств в федеральный бюджет за нарушение обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении иного межбюджетного трансферта по достижению результатов предоставления иного межбюджетного трансферта, а также по обеспечению соблюдения графика муниципальным образованием – победителем Всероссийского конкурса;
- об установлении ежеквартального контроля со стороны Минстрою России за соблюдением графика и за достоверностью сведений, содержащихся в отчетах субъектов Российской Федерации;
- об установлении количественных и качественных показателей результата предоставления иного межбюджетного трансферта в разрезе мероприятий, реализуемых в рамках заявленных регионами проектов.

28 декабря 2021 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации¹, которое было разработано Минстроем России с учетом предложений Счетной палаты.

Пример невыполненной рекомендации

Предлагаем Минстрою России рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне понятия «организация обеспечения надежного теплоснабжения», а также состав мероприятий, направленных на реализацию полномочия органов местного самоуправления по организации обеспечения надежного теплоснабжения.

Минстрой России, Минэнерго России, Минюст России, Ростехнадзор рассмотрели предложение Счетной палаты. Согласно позиции Минстроя России закрепление на законодательном уровне понятия «организация обеспечения надежного теплоснабжения», а также определение состава мероприятий, направленных на реализацию этого полномочия, нецелесообразно в связи с тем, что органы местного самоуправления в этой сфере решают обширный спектр вопросов, который в полном объеме описать невозможно.

В то же время рекомендация была сформулирована Счетной палатой в целях упорядочивания «обширного спектра вопросов», находящихся в компетенциях органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения, и определения единых подходов к осуществлению указанных полномочий. Рекомендация остается на контроле.

Текущие статусы выполнения рекомендаций Счетной палаты с комментариями инспекций доступны в Базе рекомендаций: <https://rec.ach.gov.ru>

-
1. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2021 г. № 2317 «О внесении изменений в Правила предоставления средств государственной поддержки из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для поощрения муниципальных образований – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды».



Тематические проверки Счетной палаты

Развитие регионов – одна из ключевых задач государственной политики, на решение которой направлен целый комплекс мер господдержки. Реализация этих мер находится у Счетной палаты на постоянном контроле.

Дотационность регионов

В 2020 году Счетная палата в одном из своих [Бюллетеней](#) рассмотрела проблему дотационности регионов. В основу выпуска легли результаты оценки мер, направленных на бюджетную консолидацию, снижение уровня дотационности российских регионов и повышение качества управления региональными финансами. По результатам анализа Счетная палата пришла к выводу, что механизм выравнивания финансовых возможностей регионов, основанный на заключении с регионом соглашений о предоставлении дотаций, несовершенен и нуждается в серьезной трансформации.

В 2022 году Счетная палата вновь вернулась к этой проблематике в ходе [анализа](#) финансового состояния регионов с уровнем дотационности от 20 до 40 %. Анализ показал, что реализация мер госполитики регионального развития поспособствовала положительной динамике исполнения бюджетов дотационных регионов, однако не привела к кардинальному улучшению их финансового состояния. Ни один из субъектов анализируемой группы не перешел в ранг высокодотационных.

Индивидуальные программы развития регионов

Одним из инструментов развития регионов выступают профильные государственные и федерально-целевые программы. Счетная палата регулярно проверяет эффективность их реализации.

Так, в 2022 году Счетная палата [оценила](#) результативность мер господдержки, направленных на развитие курортов Кавказских Минеральных Вод, в том числе города Кисловодска. Проверка показала, что реализуемые меры позитивно повлияли на качество жизни населения и имидж региона в целом: турпоток в Кавминводах в 2021 году вырос по сравнению с 2016 годом на 1 млн человек, а в Кисловодске – в 2,6 раза по отношению к 2020 году. В то же время [анализ](#) выявил ряд системных проблем, связанных в основном с отсутствием комплексного подхода к развитию региона.

Также в 2022 году Счетная палата подвела итоги [проверки](#) использования средств федерального бюджета, направленных Республике Северная Осетия – Алания в 2019–2020 годах на развитие различных отраслей экономики и социальной сферы региона. Для анализа было выбрано семь госпрограмм с общим объемом

финансирования около 15 млрд рублей. Проверка показала, что значительная финансовая помощь из федерального бюджета позволила республиканским органам госвласти реализовать мероприятия по повышению качества жизни населения. Введено в эксплуатацию 305 тыс. кв. м жилья, отремонтировано 270 площадок в 43 муниципальных образованиях и 20 культурных объектов, почти на 12 % увеличилась доля автодорог, соответствующих нормативам. В то же время анализ показал, что в ряде случаев бюджетные средства расходовались недостаточно эффективно. Основанием для такой оценки стали нарушения сроков ввода объектов в эксплуатацию, наличие неизрасходованных бюджетных средств и необходимость дополнительных финансовых ресурсов для завершения строительства и реконструкции объектов.

Кроме того, был осуществлен анализ планирования и реализации мероприятий государственных и федеральных целевых программ, направленных на социально-экономическое развитие регионов ([Калининградской области](#), [Дальнего Востока и Байкальского региона](#), [Курильских островов](#)), а впоследствии – [анализ](#) мероприятий госпрограммы «Региональная политика и федеративные отношения».

По его результатам Счетная палата отметила необходимость доработки указанной госпрограммы, поскольку в действующей редакции она не обеспечивала реализацию государственной региональной политики, направленной на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Преференциальные режимы и институты развития

С 2017 года Счетная палата анализирует практику применения преференциальных режимов, суть которых состоит в установлении на определенной территории Российской Федерации особого правового режима ведения хозяйственной деятельности, предоставляющего налоговые, таможенные и административные льготы отдельным субъектам предпринимательства. Так, в 2019 году проведена [оценка](#) префрежимов с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям. По результатам мероприятия Счетная палата рекомендовала, в частности, ускорить разработку проекта федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, а также усилить меры организационного характера, направленные на повышение эффективности управления префрежимами.

В 2021 году Счетная палата вновь [проанализировала](#) префрежимы как инструмент социально-экономического развития и оценила их стратегическую результативность. Анализ показал, что префрежимы не оказывают заметного влияния на социально-экономическое развитие как страны в целом, так и тех регионов, в которых они установлены. Некоторая взаимосвязь прослеживается только на уровне отдельных

показателей регионального развития и деятельности предприятий – резидентов префрежимов. Однако и это влияние носит разнонаправленный характер.

Также традиционно в фокусе внимания Счетной палаты находится деятельность институтов развития как одного из инструментов модернизации экономики регионов. По итогам проверок контрольное ведомство не раз обращало внимание на системные недочеты в их работе и недостаточную результативность.

Так, в 2021 году Счетная палата подвела [итоги стратегического аудита](#) деятельности институтов развития Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) и пришла к выводу, что, несмотря на серьезное ресурсное обеспечение, они не оказали существенного влияния на экономику региона.

По мнению контрольного ведомства, их низкая результативность во многом обусловлена проблемами в организации деятельности и недостатками нормативного регулирования. Об итогах проведенного стратаудита Счетная палата проинформировала главу государства и направила в правительство предложения по повышению эффективности институтов развития СКФО.

[Анализ](#) деятельности институтов развития Дальнего Востока и действующих на территории округа преференциальных режимов, проведенный Счетной палатой в 2021 году, показал, что в целом они способствуют опережающему развитию региона – созданы новые рабочие места, запущены новые проекты. Однако полученные эффекты пока неустойчивы и неоднородны. Эффективность оказываемых мер поддержки ограничивают системные проблемы как в деятельности самих институтов развития, так и в механизмах функционирования префрежимов. По итогам анализа Счетная палата рекомендовала Правительству Российской Федерации выработать дифференцированные подходы к определению роли территорий опережающего развития в субъектах Дальневосточного федерального округа в зависимости от их специализации и факторов, существенно сдерживающих социально-экономическое развитие.

Господдержка малых городов и моногородов

С 2018 года по поручению Президента Российской Федерации осуществляется государственная поддержка малых городов и исторических поселений, являющихся победителями Всероссийского конкурса по созданию комфортной городской среды.

На реализацию 240 проектов из федерального бюджета направлено почти 15 млрд рублей. На 1 января 2021 года было реализовано 166 проектов.

При этом итоги анализа, проведенного Счетной палатой, свидетельствуют о том, что заявленный социально-экономический эффект от их реализации в полном объеме не достигнут. Основные причины – отсутствие должного контроля и несовершенство нормативного регулирования. По [итогам анализа](#) Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации выделить малые города и исторические

поселения в особую категорию и сформировать комплексную концепцию развития данных муниципальных образований, а также назначить ответственный орган исполнительной власти, который будет обеспечивать координацию и контроль за реализацией проектов.

На протяжении ряда лет Счетная палата держит на особом контроле реализацию мер господдержки моногородов. Так, в 2019 году Счетная палата представила [отчет](#) о результатах оценки реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», в котором отмечается, что меры господдержки моногородов пока не дали ощутимых результатов. Сохраняется зависимость доходной базы бюджетов моногородов от финансового состояния градообразующих предприятий. Анализ также показал, что при разработке паспорта программы «Комплексное развитие моногородов» не оценивалась готовность регионов к ее мероприятиям, не учитывался принцип диверсифицированного подхода к господдержке моногородов в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

Долговая политика регионов

В 2014 году Счетная палата провела ряд проверок – в [Смоленской](#), [Саратовской](#) областях, [Ставропольском](#), [Красноярском](#) краях, – целью которых было проанализировать и оценить влияние долговой политики субъекта Российской Федерации на исполнение бюджета и уровень социально-экономического развития региона. По результатам контрольных мероприятий органам власти субъектов были даны рекомендации о разработке и принятии комплексных мер с учетом региональных особенностей.

Международная практика

Введение

Различия в региональном развитии – одно из основных препятствий для обеспечения устойчивого развития не только на национальном уровне, но и в глобальном масштабе, [следует](#) из положений Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

справочно

Одна из Целей устойчивого развития – ЦУР № 8 ([«Достойная работа и экономический рост»](#)) – прямо указывает на необходимость обеспечения устойчивого и инклюзивного экономического роста и развития, наряду с созданием достойных рабочих мест.

В свою очередь, ЦУР № 10 ([«Снижение уровня неравенства»](#)) нацелена на преодоление неравенства не только между странами и регионами мира, но и внутри отдельных государств.

По оценкам Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) 2021 года, [наблюдается](#) значительная разница в степени достижения целей по устранению неравенства в вопросах регионального развития. Примечательным также является наличие значимых диспропорций в этой сфере как между странами одной группы (включая развитые), так и внутри большинства стран мира.

Подходы международных организаций

Международный валютный фонд (МВФ)

Международный валютный фонд, как правило, [рассматривает](#) вопросы регионального развития с точки зрения устойчивости налогово-бюджетной и долговой политики. Зачастую для финансирования проектов развития региональные и муниципальные органы власти вынуждены либо запрашивать финансирование у центральных органов власти, либо использовать кредитные средства. Постоянное повышение долговой нагрузки регионов и муниципалитетов приводит к росту доли процентных выплат по кредитам. Как следствие, чтобы избежать дефолта по обязательствам, региональные и муниципальные органы власти вынуждены вновь обращаться за помощью к центральным органам власти либо прибегать к заемным средствам.

Такая практика не только приводит к серьезным рискам бюджетной устойчивости, но и значительно сокращает возможности инвестирования в проекты развития.

Таким образом, устойчивость бюджетов и долговой нагрузки является одним из ключевых факторов регионального развития.

По оценкам МВФ 2016 года, рост долговой нагрузки регионов [опасен](#) не только для регионов и муниципалитетов: оказание центральными органами власти финансовой помощи регионам может приводить к серьезным последствиям для государственного бюджета. В 2016 году эксперты МВФ рассмотрели источники рисков устойчивости государственного долга в 80 странах в 1990–2014 годах, выявив 13 случаев, когда быстрый и чрезмерный рост обязательств финансовой поддержки регионов становился причиной серьезных убытков для государственного бюджета. В среднем объем финансовых потерь составлял 3,7% ВВП (в случае Индонезии потери от межбюджетных трансфертов, вызванных необходимостью поддержки бюджетов регионов в условиях роста задолженности, превысили 15% ВВП).

Для преодоления данных рисков, а также обеспечения устойчивости бюджетной и долговой политики регионов с целью содействия их развитию в 2022 году эксперты МВФ разработали Практическое руководство по управлению бюджетными рисками субнациональных¹ органов власти ([How to Manage Fiscal Risks from Subnational Governments](#)). Руководство включает набор критериев оценки эффективности управления государственными финансами на субнациональном уровне.

1. Субнациональный – административный уровень или уровни, находящиеся ниже национального уровня, такие как уровни регионов, провинций, графств или муниципалитетов.

Выделено несколько основных критериев.

Критерий	Описание	Показатели
Бюджетный потенциал и гибкость	Помогает оценить доходную базу органов власти региона/ муниципалитета по отношению к его населению; полезен для сравнения с другими аналогичными юрисдикциями и изменениями с течением времени. Также позволяет оценивать способность региональных органов власти контролировать расходы бюджета	<p>Доход на душу населения (в регионе/муниципалитете)</p> <p>Бюджетные расходы на душу населения (в регионе/муниципалитете)</p> <p>Доля доходов региона/муниципалитета, полученных из собственных источников от общих доходов</p> <p>Доля необязательных расходов региона/ муниципалитета к общим расходам</p>
Эффективность деятельности	Измеряет текущую эффективность правительства региона с точки зрения его возможностей по поддержанию баланса текущих доходов и расходов	Доля операционного сальдо бюджета региона к прибыли
Ликвидность и управление задолженностью	Измеряет структуру долга; полезно для оценки того, подвержен ли регион / муниципалитет существенному риску необходимости помощи центральных органов власти в рефинансировании задолженности	<p>Отношение свободных денежных средств на счетах и ликвидные активы к текущим обязательствам</p> <p>Отношение объема краткосрочной задолженности к общему объему долга</p>
Способность обслуживать долг	Позволяет оценить уровень долговой нагрузки региона / муниципалитета; используются более надежные показатели, чем традиционное отношение объема долговой нагрузки к валовому региональному продукту (ВРП)	<p>Отношение объема долговой нагрузки к доходам бюджета региона без учета кредитных средств и иных межбюджетных трансфертов</p> <p>Отношение текущего баланса до вычета процентов и амортизации к стоимости обслуживания долга</p>
Управление активами	Позволяет оценить эффективность управления активами региона / муниципалитета, включая своевременность и ритмичность их обновления, что также включает соблюдение бюджетных циклов	<p>Отношение расходов на содержание к общему объему (стоимостному) инфраструктурных активов</p> <p>Обновление / амортизация активов</p> <p>Капитальные расходы / амортизация</p>

Всемирный банк (ВБ)

По оценкам Всемирного банка 2024 года, средний рост мировой экономики в 2024 году составит 2,4 % (2,6 % в 2023 году): эксперты прогнозируют замедление экономической активности в большинстве развитых и развивающихся стран вследствие ужесточения финансовых условий, сокращения бюджетного пространства и ухудшения ситуации на рынке труда.

справочно

В 2024 году экономический рост в Бразилии замедлится до 1,5 % (3,1 % в 2023 году), в КНР – до 4,5 % (5,2 % в 2023 году), в США – до 1,6 % (2,5 % в 2023 году).

К концу 2024 года уровень жизни в каждой четвертой развивающейся стране будет по-прежнему ниже показателей, зафиксированных до пандемии COVID-19.

В 2022–2023 годах общий уровень инфляции в мире снизился с 8,1 до 5,7 %.

Ожидается сохранение нисходящей инфляционной динамики в условиях снижения мировых цен на сырьевые товары и ослабления потребительского спроса.

В числе ключевых рисков мировой экономики – рост геополитической напряженности и дальнейшее ужесточение денежно-кредитной политики. Рост стоимости внешних заимствований может привести к росту объема государственного долга, сокращению объемов мировой торговли и, как результат, увеличению регионального разрыва.

Таблица 1. Прогноз регионального экономического развития от экспертов ВБ

(%)

Регионы	2023 год	2024 год	2025 год
Африка к югу от Сахары	2,9	3,8	4,1
Ближний Восток и Северная Африка	1,9	3,5	3,5
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	5,1	4,5	4,4
Европа и Центральная Азия	2,7	2,4	2,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	2,2	2,3	2,5
Южная Азия	5,7	5,6	5,9

Источник: «Перспективы развития мировой экономики. Январь 2024 года» ([Global Economic Prospects. January 2024](#)).

Как отмечают эксперты организации, стимулирование инвестиций и укрепление налогово-бюджетной политики – приоритетные направления государственной экономической политики. Ускорение темпов роста инвестиций на душу населения (до 4 %) и сохранение соответствующей динамики в течение шести лет приводит к существенному снижению уровня бедности в регионах², увеличению производительности и сокращению внешнего государственного долга. Для улучшения инвестиционного климата и перспектив экономического роста в регионах требуется повышение прозрачности и качества работы государственных институтов, совершенствование налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики.

Авторы доклада «Место, продуктивность и процветание: пространственно-ориентированная политика регионального развития» 2022 года ([Place, Productivity, and Prosperity: Spatially Targeted Policies for Regional Development](#)) также отмечают важность стратегического планирования для эффективной реализации проектов регионального развития. ВБ разработал Систему оценки региональной политики ([Framework for Appraising Place-Based Policies](#)), которая позволяет проанализировать на этапе планирования последствия и эффекты различных вариантов и альтернатив, выделить приоритеты и решить связанные с ними проблемы.

Эксперты рекомендуют:

- рассмотреть социально-экономический и политический ландшафт региона, проанализировать локальные проблемы (например, причины низкой инвестиционной привлекательности региона) и уже принятые меры по их решению;
- проанализировать уязвимости проектных предложений³ (test the sensitivity of assumptions) для их ранжирования (например, если проект по развитию дорожной сети будет целесообразен только в случае возникновения промышленных кластеров, то ему будет присвоен более низкий рейтинг);
- проанализировать проектное предложение с точки зрения сложности его реализации, адаптировать масштабы проекта под реальные возможности и условия, определить наиболее приоритетные проблемы, требующие решения;
- рассмотреть возможность развития отстающих регионов за счет динамично развивающихся (например, с помощью интеграции регионов);
- определить отраслевую специализацию региона (по результатам анализа наиболее развитых отраслей хозяйственного комплекса отметить существующие ограничения и точки роста);

-
2. Всемирный банк [проанализировал](#) меры по повышению инвестиционной привлекательности в 104 странах мира, принятых за последние 70 лет. Улучшение инвестиционного климата и привлечение дополнительных средств (государственных и частных) в развивающихся странах приводит к росту производства в среднем на 5,9 % в год, увеличению занятости на 0,3 % в год, снижению уровня бедности на 0,2 % в год.
 3. Моделирование влияния различных факторов на итоговые показатели проекта.

- обеспечить эффективное взаимодействие между участниками проекта – представителями различных уровней государственной власти, коммерческого сектора и общественности, а также разработать паспорт и дорожную карту проекта с указанием конкретных мероприятий, ответственных лиц и показателей результативности;
- разработать план финансирования с учетом финансовых возможностей региона (направить дополнительные ресурсы из государственного бюджета в случае дефицита региональных бюджетов);
- проанализировать возможности регионального развития за счет привлечения трудовых ресурсов или перенаправления миграционных потоков.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

За последние два десятилетия более чем в половине из 27 стран⁴ Организации экономического сотрудничества и развития неравенство в доходах между регионами увеличилось. В «Региональном обзоре ОЭСР за 2023 год: многолетняя география неравенства» ([OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities](#)) авторы проанализировали проблему роста регионального неравенства, его причины и последствия для экономической, социальной и политической структуры общества, а также выделили четыре ключевых тенденции:

- рост регионального неравенства в странах с высоким уровнем дохода (Бельгия, Великобритания, Дания, США, Франция, Швеция);
- рост доходов в сочетании с ростом неравенства (страны Восточной Европы);
- сокращение неравенства при сохранении высокого уровня доходов (Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Финляндия, ФРГ);
- сокращение неравенства в условиях низких экономических показателей (страны Южной Европы, включая Грецию, Испанию и Португалию).

Ключевыми проблемами крупнейших регионов стран-членов являются доступность жилья, перегруженность дорог и неравенство внутри регионов. Такая ситуация подчеркивает необходимость сокращения разрыва между наиболее и наименее развитыми регионами.

Эксперты отмечают важную роль мегаполисов и городских агломераций в развитии регионов. В среднем в мегаполисах стран – членов ОЭСР ВВП на душу населения на 32 % выше, чем в других регионах. В то время как крупные агломерации продолжают расти и привлекать квалифицированную рабочую силу, другие регионы сталкиваются со старением и сокращением населения.

4. Страны – члены ОЭСР, по которым имеются открытые данные.

В 2001–2021 годах в странах ОЭСР сократилось почти 40 % населения отдаленных регионов и 22 % населения функциональных городских зон⁵. Такая ситуация подрывает доходы местных бюджетов, увеличивает расходы на содержание общественных служб⁶ и инфраструктуры.

Во многих сельских районах жители испытывают трудности с получением качественного образования и профессиональной подготовки.

Инвестиции в качественную транспортную инфраструктуру, особенно в общественный транспорт, являются важным рычагом для улучшения доступа к образованию в сельских районах.

Данные регулирующих органов в 26 странах – членах ОЭСР свидетельствуют о сохраняющемся разрыве между сельскими и городскими районами в области цифровой инфраструктуры. В среднем треть домохозяйств в сельской местности не имеет доступа к высокоскоростной широкополосной связи. Только в 7 из 26 стран ОЭСР [обеспечен](#) широкополосный доступ к сети Интернет как минимум для 80 % сельских домохозяйств.

Среди методов повышения привлекательности регионов и стимулирования притока прямых иностранных инвестиций выделяют:

- развитие цифровых навыков, цифровых технологий, инфраструктуры и средств коммуникаций;
- предоставление доступа к финансам и инновационным сетям;
- повышение качества государственных и муниципальных услуг.

Кроме того, переход к чистым «нулевым» выбросам может предоставить регионам новые возможности для повышения производительности труда, а удаленная работа – привлечь высококвалифицированных работников из столичных регионов.

В ОЭСР подчеркивают, что игнорирование проблемы регионального неравенства влечет существенные риски: снижение общенационального экономического роста, увеличение государственных расходов, рост стоимости жизни в крупных городах.

5. Согласно определению ОЭСР, функциональная городская зона (functional urban area) включает город и пригороды. Подробнее об определении функциональных городских зон см. по [ссылке](#) (прим. ДМиРС).

6. Под «общественными службами» ОЭСР [понимает](#) все виды услуг, оказываемых гражданам органами государственной власти (включая центральные, региональные и местные (муниципальные) органы власти).

Для повышения эффективности региональной политики эксперты разработали «дорожную карту», включающую пять взаимодополняющих приоритетов:

- 1) обеспечение доступа к основным государственным услугам и инфраструктуре (в том числе с помощью цифровизации услуг), а также привлечения и удержания квалифицированных специалистов;
- 2) повышение производительности и конкурентоспособности регионов путем их интеграции в глобальные цепочки создания стоимости, инвестиций в транспортную и цифровую инфраструктуру, а также поддержки малых и средних городов;
- 3) обеспечение необходимых навыков и возможностей для трудоустройства населения на региональных рынках труда;
- 4) повышение качества управления на всех уровнях муниципальной и региональной власти;
- 5) развитие профессионального потенциала на национальном и региональном уровнях.

Опыт зарубежных стран

Канада

Правительство Канады [реализует](#) ряд инициатив, направленных на обеспечение индивидуального подхода в развитии регионов, в частности арктических территорий: в области поддержки локальных проектов коренных народов и диверсификации местных экономик, развития туризма, а также сохранения языкового разнообразия народов Севера.

Программа инклюзивной диверсификации и экономического развития на Севере ([Inclusive Diversification and Economic Advancement in the North](#), далее – Программа IDEANorth) содействует привлечению инвестиций в экономическую инфраструктуру, развитию отдельных секторов экономики и повышению потенциала северных регионов Канады. Управление программой осуществляет Агентство северного экономического развития Канады (Canadian Northern Economic Development Agency).

Программа IDEANorth [реализуется](#) по четырем приоритетным направлениям.

Направление 1. Секторальное развитие и повышение потенциала (Sector and Capacity Development):

- инвестиции в стимулирование экономического роста территорий и многоплановое развитие различных секторов экономики;
- финансирование научно-исследовательских проектов в области стратегических секторов экономики территории (например, разработка отраслевых инвестиционных стратегий, стандартов сертификации);
- финансирование обучающих мероприятий для населения северных территорий в целях развития потенциала (учебные программы для организаций и физических лиц в области экономического развития, консультационное сопровождение отраслевых объединений).

Направление 2. Расширение бизнеса и производительность (Business Scale-Up and Productivity): целевые инвестиции в малые и средние предприятия (МСП), стартапы и индивидуальное предпринимательство для расширения коммерческой деятельности, повышения уровня деловой активности, а также в целях увеличения производительности и конкурентоспособности производств.

Примеры проектов и областей, определенных к получению финансирования:

- коммерциализация продукции, расширение бизнеса и выход на новые рынки;
- разработка инновационных продуктов и услуг, включая разработку и адаптацию чистых технологий;

- содействие в оформлении патентов/стандартов/сертификации;
- создание технологических кластеров;
- демонстрация технологий, внедрение, адаптация и пилотирование инновационных продуктов, услуг или процессов, которые способствуют экономическому развитию.

Направление 3. Малые экономические инфраструктурные проекты (Small Scale Economic Infrastructure): развитие инфраструктуры для поддержки малых компаний за счет улучшения существующей местной инфраструктуры или создания новой обслуживающей инфраструктуры (small-scale infrastructure) для инновационных предприятий (например, туристических центров, бизнес-инкубаторов, объектов инфраструктуры по добыче/переработке рыбы).

Направление 4. Исследования в области крупных экономических инфраструктурных проектов (Large Scale Economic Infrastructure Studies): поощрение инвестиций в крупную экономическую инфраструктуру (дороги, порты, телекоммуникации и электрические сети) путем поддержки предпроектных работ и этапа подготовки к строительству (формирование технической и финансовой документации, проведение инженерных работ, архитектурно-строительное проектирование). В перечень мер поддержки, оказываемой правительством компаниям Севера, также входит содействие в разработке технико-экономического обоснования инфраструктурных проектов и инженерно-геотехнические изыскания.

справочно

Получить финансовую поддержку в рамках Программы может любое официально зарегистрированное юридическое лицо (коммерческие и некоммерческие организации, государственные и муниципальные предприятия, МСП), которое выразило интерес (statement of interest) в экономическом развитии арктических территорий.

США

Применение индивидуального подхода в развитии регионов в США можно рассмотреть на примере развития населенных пунктов в штате Аляска.

По итогам 2022 года по номинальному годовому валовому региональному продукту (ВРП) среди 50 штатов США и федерального округа Колумбия штат Аляска [находился](#) на 49 месте.

Региональное развитие штата Аляска осложняется таянием ледников и разрушением береговой линии по причине изменения климата. По данным Государственного контрольного управления США (далее – ВОА США), более 70 из 200 поселений коренных жителей Аляски [сталкиваются](#) с опасностями, возникающими в результате эрозии береговой линии, наводнений или таяния вечной мерзлоты.

В 2015 году правительство США поручило Комиссии Денали⁷ разработать и начать реализацию Программы по защите инфраструктуры поселений ([Village Infrastructure Protection](#)). В 2016–2020 финансовых годах федеральные ведомства выделили 391 млн долларов США на восстановление поврежденной инфраструктуры в поселениях коренных жителей Аляски и повышение их устойчивости к экологическим угрозам. Однако более трети поселений коренных жителей, находящихся под угрозой, в данный период не получили федеральной финансовой помощи. С 2016 по 2020 финансовый год на реализацию программы было выделено 40 млн долларов США. Средства выделялись на ряд целей, среди них:

- возведение противозерозионных сооружений;
- переселение граждан из домов, которые пострадали из-за эрозии;
- ремонт стапелей⁸;
- проведение гидрологического анализа;
- перенос ключевых объектов инфраструктуры из опасных зон.

справочно

Программа осуществляется в партнерстве с Консорциумом коренных народов Аляски по вопросам здравоохранения (Alaska Native Tribal Health Consortium)⁹, Инженерным корпусом армии США (U.S. Army Corps of Engineers) и Университетом Аляски в городе Фэрбенкс, которые разработали оценку угроз эрозии, а также с рядом агентств штата Аляска, в частности с Управлением по делам энергетики (Alaska Energy Authority) и Отделом по делам местных сообществ и регионов (Division of Community and Regional Affairs).

Наибольший объем средств был выделен на строительство нового города Мертарвик для переселения жителей города Ньютока, [разрушающегося](#)¹⁰ из-за эрозии почв. По состоянию на 2019 финансовый год, на строительство жилых и общественных зданий, водопроводов, сетей электроснабжения, автомобильных дорог, аэропорта и другой необходимой инфраструктуры было [выделено](#) 27,4 млн долларов США.

справочно

Переселение из Ньютока в Мертарвик началось в 2019 году. По данным на апрель 2023 года в Ньютоке [оставалось](#) около 200 жителей.

7. Комиссия Денали является федеральным ведомством, [учреждена](#) в 1998 году для содействия социально-экономическому развитию поселений штата Аляска. В задачи Комиссии входит обеспечение развития наземной и водной транспортной инфраструктуры, планирование и строительство объектов здравоохранения, обеспечение поселений электроэнергией, профессиональное развитие жителей.
8. Стапель – сооружение для постройки или ремонта судов.
9. Руководит переселением жителей поселения Ньюток.
10. Доступ через VPN.

Марокко

С мая 2021 года в Марокко [действует](#) Новая модель развития (Nouveau modèle de développement, далее – Модель), которая определяет четыре основных направления государственного управления по вопросам экономического, социального и территориального развития страны к 2035 году.

- **Структурная трансформация экономики.** Диверсификация экономики Марокко и содействие ее переходу в производственную экономику, содействие развитию социальной экономики.
- **Укрепление человеческого капитала.** Обеспечение качественного образования и улучшение общественного здравоохранения – одни из ключевых приоритетов, закрепленных в рамках Модели.
- **Социальная интеграция.** Расширение прав и возможностей женщин, содействие включению молодых людей в экономическую деятельность и обеспечение социальной защиты бедных слоев населения в контексте укрепления культурного разнообразия страны.
- **Региональное развитие.** Данное направление подразумевает необходимость внесения изменений в программы регионального развития, закрепляя за территориями статус основного источника ресурсов и обеспечивая приверженность принципам устойчивого использования ресурсов и адаптации к изменению климата.

В целях оказания содействия органам власти на различных этапах реализации программ регионального развития в 2022 году Главное управление территориальных органов власти Министерства внутренних дел (Direction Générale des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur) разработало Методологическое руководство ([Programme de développement régional. Guide méthodologique](#)). Данное руководство детально описывает шаги, необходимые для разработки, внедрения, мониторинга, пересмотра и подведения итогов реализации таких программ на региональном уровне.

Подход, изложенный в руководстве, подразумевает активное участие заинтересованных лиц в реализации программ регионального развития.

В руководстве выделены несколько основных категорий таких заинтересованных лиц:

- региональные выборные должностные лица;
- выборные должностные лица других территориальных образований;
- представители региональной администрации;
- представители государственных предприятий, работающих в регионе;
- экономические и социальные партнеры региона;
- представители организаций гражданского общества.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Национальное управление по аудиту Великобритании

В феврале 2022 года Национальное управление по аудиту Великобритании (National Audit Office, далее – ВОА Великобритании) [провело](#) проверку эффективности использования средств Фонда по устранению неравенства в экономическом развитии регионов (Levelling Up Fund), Фонда городов (Township Fund), Фонда совместного процветания Великобритании (UK Shared Prosperity Fund).

Министерство по вопросам устранения неравенства в развитии регионов и жилищного хозяйства (Department for Levelling Up, Housing & Communities, далее – Министерство) отвечает за повышение производительности и расширение возможностей в различных регионах, «чтобы люди по всей стране могли ощутить преимущества повышения уровня жизни», а также за управление финансами, выделенными из фондов на устранение экономического неравенства в различных регионах. Министерство подотчетно Парламенту Великобритании.

В 2011–2020 годах на стимулирование экономического развития территорий и устранение неравенства в экономических показателях различных регионов было выделено около 18 млрд фунтов стерлингов (24,5 млрд долларов США).

справочно

Аудиторы отметили, что, несмотря на большой объем средств, в Великобритании фиксируются значительные региональные различия в экономических показателях – одни из самых существенных среди стран – членов ОЭСР.

Согласно итогам аудита, Министерство признает, что решения по расходованию средств должны основываться на надежных фактических данных о том, какие именно механизмы демонстрируют эффективность в вопросах стимулирования местной экономики. Тем не менее Министерство не проводило на регулярной основе оценку результативности расходования выделенных регионам средств. Подобный подход не позволил выяснить, какие инициативы в области регионального развития были наиболее успешными.

Управление Генерального аудитора Республики Уганда

В 2022 году Управление Генерального аудитора Республики Уганда (далее – ВОА Уганды) [провело](#) оценку готовности правительства к внедрению Модели развития округов (далее – Модель).

Модель представляет собой стратегию Правительства Уганды, направленную на обеспечение перехода 39 % домохозяйств от натурального к товарно-денежному хозяйству с июля 2021 года и повышение благосостояния государственного и частного секторов за счет создания рабочих мест в округах – базовых административно-территориальных единицах.

По итогам проверки ВОА отметил:

- эффективную работу правительства по внедрению Модели: создание эффективно действующего секретариата и Комитета по национальной политике, распространение информации о Модели и руководящих принципах ее реализации, а также выделение первоначального капитала местным органам власти;
- отсутствие действующих рабочих групп по двум из семи направлений Модели из-за недостатка финансирования;
- нехватку исходных данных и проблемы с доступом к информации, собранной местными органами власти;
- непоследовательность и противоречивость руководящих принципов реализации Модели;
- отсутствие бюджетных средств для реализации Модели у пяти ответственных министерств.

ВОА рекомендовал правительству и Министерству местного самоуправления обеспечить надлежащее финансирование, наладить ускоренный сбор исходных данных для внедрения и оценки эффективности Модели, согласовать руководящие принципы, а также предоставить гарантии целевого использования выделенных средств.

Исследования
по теме

Факторы регионального развития в России: география, человеческий капитал и региональная политика

Российские регионы существенно различаются по уровню и динамике социально-экономического развития, что обусловлено, прежде всего, различиями в обеспеченности природными ресурсами. Однако ряду регионов, не имеющих запасов углеводородного сырья, после 1998 года удалось улучшить свое положение относительно остальных: это Ленинградская, Калининградская, Белгородская, Тамбовская, Калужская, Ростовская области и некоторые другие. Цель исследования – выявить и обобщить факторы регионального развития в России в 1998–2014 годах на основе анализа успешных примеров и эконометрических методов.

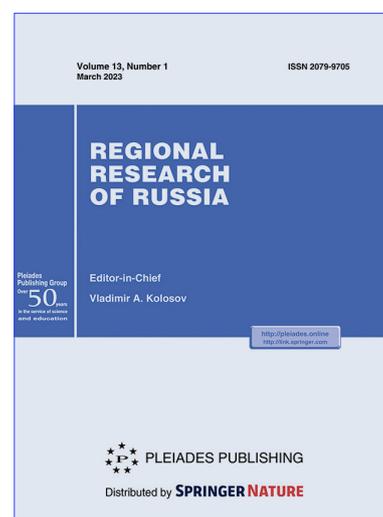
[Подробнее](#)



Бюджетная дифференциация российских регионов: масштабы и динамика

Измерение бюджетной дифференциации регионов за 2006–2022 годы выявило сложную и неоднородную картину. Произошел сдвиг в распределении налогов между уровнями бюджетной системы в пользу федерального бюджета. Однако сокращение налоговой базы более развитых регионов не привело к существенному сокращению неравенства в доходах бюджета. В динамике различных налогов общей тенденции нет: по подоходному налогу дифференциация регионов несколько снизилась, а по НДФЛ, налогам на имущество и налогам на малый бизнес увеличилась. Это следствие комплекса факторов, действующих в разных направлениях.

Исследование выявило, что влияние кризисов на налоговые поступления в региональные бюджеты неоднозначно. В кризисы 2009, 2015, 2020 и 2022 годов динамика неравенства различалась по разным видам налогов. Выравнивающий эффект трансфертов был значимым для благосостояния регионов



лишь в период кризисов 2009 и 2020 годов из-за резкого увеличения их объемов. Наибольшая дифференциация регионов наблюдалась по налогам, поступающим в федеральный бюджет, значительно меньшая – по доходам региональных бюджетов, относительно небольшая – по расходам бюджета на образование и социальную политику.

[Подробнее](#)

Государственное управление социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования

Практическая значимость исследования состоит в разработке методических предложений, выработке рекомендаций по совершенствованию государственного управления развитием региональных социально-экономических систем на основе принципов стратегического планирования. Выводы и положения работы могут быть использованы органами государственной власти федерального и регионального уровня, ответственными за обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, реализацию стратегий, программ и проектов развития. Полученные результаты исследования также могут быть использованы для разработки учебно-методических комплексов и преподавания учебных курсов в части региональной экономики и государственного управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации.

[Подробнее](#)

С.Н. Мирошников

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НА ОСНОВЕ СИСТЕМЫ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ**

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Российский экономический
университет имени Г.В. Плеханова»

Российская экономика. Тенденции и перспективы

Обзоры издаются Институтом Гайдара с 1991 года, настоящий обзор – это уже 44-й выпуск.

В работе содержится подробный анализ наиболее значимых тенденций в российской экономике, глобальных трендов социально-экономического развития. Работа состоит из пяти крупных разделов, посвященных отдельным аспектам функционирования экономики России, которые позволяют отследить наиболее существенные стороны происходящих процессов и их трансформацию на протяжении длительного периода: денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки и финансовые институты; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные изменения. Работа выполнена на обширном массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации, подтверждающие выводы авторов.

[Подробнее](#)





Публикации в СМИ

Путин подписал закон о механизме комплексного развития территорий

Президент России Владимир Путин подписал закон о синхронизации комплексного развития территорий с программами модернизации социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры, который предусматривает, что застройщик будет подстраиваться под планы муниципалитета. Документ вступает в силу с 1 января 2024 года.

25.12.2023 | РИА Новости. Недвижимость

[Полная версия публикации](#)

Экономист Наталья Зубаревич рассказала, как регионы выдержали санкционный удар

Продолжая адаптироваться к новой геополитической и санкционной реальности, российские регионы очень по-разному прожили последние два года. В тех, кто изначально специализировался на ВПК, резко ускорился рост промышленности. Намного тяжелее пришлось тем, кто интенсивно торговал с Европой и зависел от импортной техники, поставки которой в Россию прекратились. Но есть и общие для всех риски — это, в частности, рост производственных издержек, удорожание кредитов, рублевая и инфляционная неопределенность. Главный научный сотрудник НИУ ВШЭ Наталья Зубаревич в интервью «Московскому комсомольцу» отметила: «В целом за январь – октябрь 2023 года объем межбюджетных трансфертов сократился в рублях на 4 %, это без учета инфляции. В условиях значительного роста цен это болезненно для регионов. Сокращение трансфертов произошло более чем в половине регионов РФ, но кое-где был весьма заметный рост. Эти регионы можно четко определить по их географии: Курская область – плюс 32 %, Севастополь – плюс 22 %, Белгородская область – рост в 2,2 раза. Большинство высокодоходных, а также среднедоходных субъектов получили за десять месяцев меньше денег от федерального центра. А с учетом инфляции сокращение трансфертов еще больше».

17.12.2023 | Московский комсомолец

[Полная версия публикации](#)

В Госдуме назвали самые продвинутые субъекты России

Рейтинг научно-технологического развития регионов составляют ежегодно на основании 33 показателей, в том числе количества граждан, занятых в научной отрасли, числа исследователей до 29 лет, внутренних затрат субъектов на разработки и т. д. Новый рейтинг на «правительственном часе» пленарного заседания Государственной Думы 6 декабря 2023 года озвучил вице-премьер Дмитрий Чернышенко. В нем свои позиции сохранили Москва, Татарстан, Санкт-Петербург, Московская и Новосибирская области, рассказал депутатам Дмитрий Чернышенко. Также в топ-10 вошли Томская и Свердловская области, Республика Башкортостан, Нижегородская и Челябинская области.

06.12.2023 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Минфин допустил продление индивидуальных программ развития регионов

Финансирование реализации индивидуальных программ развития регионов с низким уровнем социально-экономического развития может продолжиться в 2025–2026 годах. Об этом сказал глава Минфина России Антон Силуанов во время обсуждения закона о бюджете на предстоящую трехлетку в ходе 555-го пленарного заседания Совета Федерации. Антон Силуанов отметил, что в 2024 году соответствующая программа завершится. При этом в 2025 и 2026 годах предусмотрено выделение аналогичных средств – 10 млрд рублей для 10 регионов России. Финансовую поддержку из госбюджета сегодня получают 10 регионов с низким уровнем развития: республики Алтай, Карелия, Калмыкия, Тыва, Чувашия, Марий Эл, Адыгея, Псковская и Курганская области, Алтайский край. Ранее глава Совета Федерации Валентина Матвиенко говорила, что надо предусмотреть дополнительные возможности поддержки регионов, которые собирают весомую долю налоговых доходов в бюджет страны. Она также призвала Минэкономразвития России предметно содействовать субъектам Федерации в поиске механизмов наращивания их собственных доходов.

23.11.2023 | СенатИнформ

[Полная версия публикации](#)

В МЭР заявили, что программы индивидуального развития помогли 10 регионам

Большинство регионов со слабыми экономиками, для которых разработаны и реализуются индивидуальные программы социально-экономического развития, вышли на темпы роста, превышающие среднероссийские показатели.

Об этом сообщил директор департамента регионального развития Минэкономразвития России Дмитрий Косткин. По его словам, 8 из 10 регионов вышли на среднероссийский уровень по темпам снижения безработицы, 7 регионов – по росту среднедушевых доходов и снижению бедности.

«Мы за счет индивидуальных программ создали точки роста, и они будут стимулировать развитие экономики дальше», – пояснил он.

21.11.2023 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Индивидуальную программу развития Зауралья хотят продлить до 2030 года

Руководство Курганской области и Правительство Российской Федерации обсуждают вопрос продления индивидуальной программы развития региона до 2030 года. Об этом сообщил губернатор Вадим Шумков в своем телеграм-канале. По словам главы региона, запущенная в 2019 году программа, по которой область получает 1 млрд рублей из федерального бюджета ежегодно, во многом помогла перезапустить региональную экономику.

06.10.2023 / Коммерсантъ – Южный Урал

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате предложили создать реестр лучших социальных практик

Счетная палата проанализировала сбалансированность экономического, социального и экологического развития регионов России и положительно оценила итоги по большинству показателей. Но при этом эксперты отметили, что население о целях устойчивого развития знает мало, а результаты зависят от заинтересованности высших должностных лиц. В СП предложили сделать реестр лучших практик. Счетная палата в 85 регионах проанализировала 17 целей

устойчивого развития, которые определены Стратегией национальной безопасности. Под этими целями принято понимать заботу о людях и о мире, в котором они живут. Это обеспечение населения едой, водой, образованием, работой, развитие населенных пунктов, защита природы и климата и т. д. В рамках этой работы в 2018 году Москва обошла 40 мировых столиц и заняла первое место в рейтинге ООН по индексам оказания электронных услуг. Но работа идет и в других регионах – например, Мордовия, Чувашия и Ульяновская область договорились о сотрудничестве в сфере контроля углеродного баланса. В одном из регионов будет создан карбоновый полигон, который позволит мониторить качество воздуха. Самарская область планирует в 2025 году в три раза сократить объем сбрасываемых в реку загрязненных сточных вод.

28.09.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

В Марий Эл продолжается реализация программы индивидуального развития региона

Представители РАНХиГС прибыли в Марий Эл для изучения влияния индивидуальных программ на социально-экономическое развитие субъектов Федерации. Результаты исследования будут представлены в Счетную палату Российской Федерации. Министр промышленности, экономического развития и торговли Станислав Крылов поделился результатами программы и обозначил пожелания по ее дальнейшей реализации. Благодаря программе было создано 874 новых рабочих места, привлечено 5,1 млрд рублей внебюджетных инвестиций, введено 10 социально значимых объектов и приобретено 98 единиц спецтехники для коммунальных служб в районах. Главным мероприятием программы является стимулирование производства промышленной и сельскохозяйственной продукции с помощью возмещения части затрат и предоставления займов на инвестпроекты. Для этого создан Фонд развития промышленности, который выдал 19 льготных займов на сумму 242,5 млн рублей. Также в рамках программы действует комплексная поддержка малого и среднего предпринимательства, включая выдачу 991 микрозайма на сумму 1,3 млрд рублей и 322 поручительства на 1,3 млрд рублей с 2020 года.

28.09.2023 | Московский комсомолец – Йошкар-Ола

[Полная версия публикации](#)

В стране стало 60 регионов с «явным преобладанием роста»

Все больше регионов переходят в категорию экономически успешных, если ориентироваться на динамику таких основных секторов, как промышленность, строительство, сфера услуг, оптовая и розничная торговля. По данным Центра развития Высшей школы экономики, уже в 60 субъектах Российской Федерации экономическая активность растет в большинстве или даже во всех перечисленных секторах. Но усугубляются и проблемы, чреватые региональными дисбалансами: топливный кризис, удорожание кредитов, рублевая и инфляционная неопределенность. Как показал Восточный экономический форум, для регионов, как и раньше, остро стоит проблема межбюджетных отношений.

14.09.2023 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате рассказали о реализации подпрограмм на Кавказе

Счетная палата Российской Федерации в прошлом году проверила результаты выполнения подпрограммы «Комплексное развитие Кавказских Минеральных Вод». Исполняющая обязанности Председателя Галина Изотова рассказала в интервью «Парламентской газете», что меры господдержки положительно повлияли на качество жизни населения и имидж региона в целом. По ее словам, вопросы развития Кавказских Минеральных Вод находятся на постоянном контроле Совета Федерации. Именно по поручению сенаторов Счетная палата провела анализ качества исполнения подпрограммы, а также Перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года.

01.06.2023 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Абрамченко сообщила, что Омская область разработает индивидуальную программу развития

Власти Омской области разработают индивидуальную программу развития региона, в которую будут включены инфраструктурные проекты, планы по благоустройству и решению экологических проблем. Об этом сообщила в среду пресс-служба правительства региона со ссылкой на заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Викторю Абрамченко.

03.05.2023 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Правительство направит 500 млн рублей на строительство агропромышленного парка в Калмыкии

В 2023 году Калмыкия получит субсидию в размере 500 млн рублей на создание агропромышленного парка, сообщил заместитель председателя Правительства Российской Федерации Дмитрий Чернышенко в ходе визита в регион. По его словам, это значительно скажется на экономическом росте региона. Дмитрий Чернышенко напомнил, что только в рамках индивидуальной программы развития в регионе уже оказана господдержка почти 1,5 тыс. предпринимателей, за год число субъектов МСП увеличилось на 28 %, кроме того, было привлечено 1,5 млрд рублей частных инвестиций.

21.04.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Мишустин заявил, что 10 отстающих регионов продолжат получать поддержку

Правительство Российской Федерации будет и далее помогать 10 регионам с низким уровнем социально-экономического развития. Об этом заявил премьер-министр Михаил Мишустин в ходе отчета Правительства в Госдуме. Так Мишустин отреагировал на слова главы комитета Госдумы по бюджету и налогам Андрея Макарова. Тот в своем выступлении отмечал, что «в самое трудное время правительство нашло 50 млрд, чтобы поддержать эти регионы». «Как показывает исследование Счетной палаты, развитие этих регионов – по которым есть индивидуальные программы – идет по темпам выше, чем других регионов. Значит, программа удалась. Но программе осталось два года, если механизм хороший, давайте распространять его и на другие регионы», – сказал парламентарий. По его словам, Министерство экономического развития Российской Федерации поддерживает это предложение. «Сегодня должна идти речь о конкретной адресной поддержке регионов», – считает Макаров.

23.03.2023 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Путин ждет предложений о возможности продления индивидуальных программ развития регионов

Президент Российской Федерации Владимир Путин поручил подготовить предложения о возможности продления индивидуальных программ социально-экономического развития для регионов с наиболее низкими показателями. В 2019 году были выбраны 10 регионов с невысокими экономическими показателями, в этот список вошли республики Алтай, Карелия, Тува, Адыгея, Марий Эл, Чувашия и Калмыкия, Курганская и Псковская области, Алтайский край. Затем для них были подготовлены индивидуальные программы развития с дополнительным финансированием.

28.12.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

