



2024

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 донстройки 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.

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).

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 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 головным исполнителем.

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

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

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

Минстрой России является исполнителем 4 из 10 мероприятий ИПР Республики Марий Эл и является головным 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 – головным 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 Минкавказ 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 1 000 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.

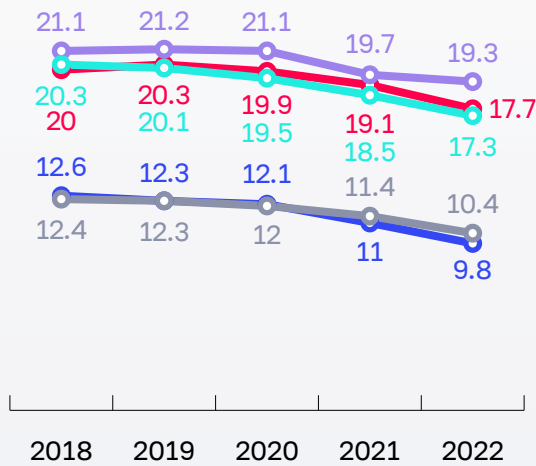
В 2020–2022 годах субъекты Российской Федерации, в которых реализуются ИПР, в целом повторяли общероссийскую динамику, показывая при этом результаты несколько лучше среднего по стране.

Рисунок 4

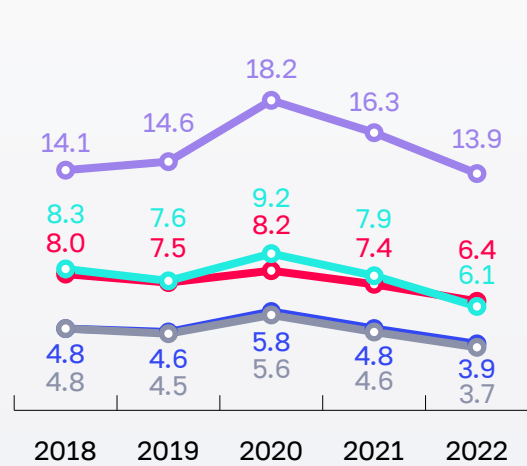
Динамика основных показателей регионов с низким уровнем социально-экономического развития по сравнению с другими территориями Российской Федерации

%

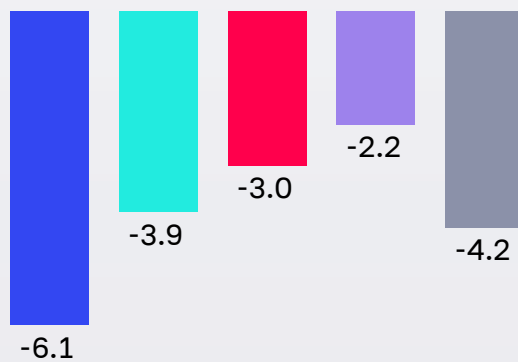
Уровень бедности (среднее по группе)



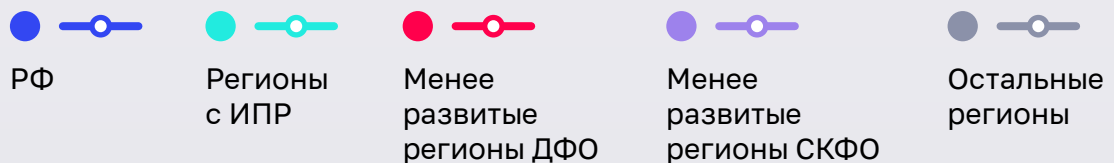
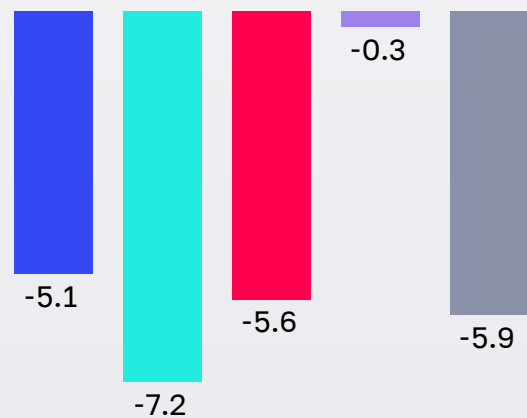
Уровень безработицы по МОТ (среднее по группе)



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.

