



2020

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»



С.Ю.ОРЛОВА  
Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

Результаты экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

## Цели

Для комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием СКФО, оценить финансовое обеспечение и влияние реализации государственных программ на социально-экономическое развитие субъектов СКФО.

## Итоги проверки

Приоритетное развитие Северного Кавказа является одной из основных задач по реализации сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства, определенной Стратегией.

Цели комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для приоритетного развития Северного Кавказа и определенных Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, не достигнуты.

Основной объем дотаций субъектам СКФО из федерального бюджета в 2018 году составил 169,4 млрд рублей, или 68,4 %.

Социально-экономическое положение субъектов СКФО в рейтинге регионов оценивается ниже 70 места. Исключение составили Ставропольский край и Республика Дагестан.

В общем объеме расходов в целом по СКФО доля бюджетных инвестиций к уровню 2016 года снизилась с 11 % до 8 %. Капитальные вложения выросли в Республике Осетия (на 6,9 %) и в Карачаево-Черкесской Республике (на 1,1 %). Наибольший показатель инвестиционной составляющей достигли в Республике Ингушетия (до 39,2 %) и в Республике Северная Осетия – Алания (16,2 %).

Социально ориентированы все субъекты СКФО. Расходы на образование и социальную политику составляют свыше 50 %.

Была проанализирована 21 госпрограмма Российской Федерации, в которых выявлено 183 показателя, включенных в спецразделы по СКФО. 57 показателей не позволяют охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО, 74 показателя не имеют среднероссийского значения, по 22 показателям содержатся неполные сведения.

В 2018 году среднероссийский уровень в целом по СКФО достигнут по 27 показателям.

По сравнению с 2017 годом расходы на реализацию госпрограмм на территории СКФО за счет всех источников увеличились на 23 % и составили 323,6 млрд рублей:

## Расходы на реализацию госпрограмм на территории СКФО



## Выводы

Основной объем финансирования из федерального бюджета направлялся на предоставление дотаций субъектам СКФО, которые направлялись на финансирование принятых расходных обязательств.

Негативно влияет на своевременность и качество подготовки документов стратегического планирования всех уровней затягивание сроков принятия нормативных документов на федеральном уровне. Это повышает риски недостижения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом № 204.

Режим особой экономической зоны на территории туристического кластера, созданного в СКФО, до настоящего времени не оказал значительного влияния на социально-экономическое развитие макрорегиона.

Предложения Счетной палаты Президенту Российской Федерации поручить Правительству Российской Федерации:

- утвердить стратегию социально-экономического развития Российской Федерации и план по реализации Стратегии пространственного развития;
- провести оценку Стратегии СКФО со Стратегией пространственного развития в части взаимоувязки показателей с целью создания единой системы стратегического планирования макрорегиона;
- проанализировать показатели спецразделов госпрограмм в части актуальности и объективности их применения с последующей корректировкой госпрограмм;
- совместно с органами государственной власти СКФО обеспечить согласованность целей, показателей, ресурсов и сроков Стратегии СКФО и стратегий субъектов СКФО.

# Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
10 декабря 2019 года

## 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.12.0.6, 3.12.0.6.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

## 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативно-правовое регулирование приоритетного развития территории Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО), включая территории опережающего социально-экономического развития и особые экономические зоны;
- государственные программы Российской Федерации, реализуемые на территории СКФО, и их ресурсное обеспечение;
- отчетность, документы, иная информация и материалы о ходе реализации государственных программ Российской Федерации на территории СКФО;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, иных органов и организаций (при необходимости), участвующих в реализации государственных программ Российской Федерации на территории СКФО.

## 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценка целеполагания и финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории СКФО, в целях комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием федерального округа.

3.2. Цель 2. Оценка влияния реализации государственных программ Российской Федерации на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО.

## 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (г. Москва).
- Правительство Республики Дагестан (Республика Дагестан, г. Махачкала).
- Правительство Республики Ингушетия (Республика Ингушетия, г. Магас).
- Правительство Чеченской Республики (Чеченская Республика, г. Грозный).
- Правительство Карачаево-Черкесской Республики (Карачаево-Черкесская Республика, г. Черкесск).
- Правительство Ставропольского края (Ставропольский край, г. Ставрополь).
- Правительство Кабардино-Балкарской Республики (Кабардино-Балкарская Республика, г. Нальчик).
- Правительство Республики Северная Осетия – Алания (Республика Северная Осетия – Алания, г. Владикавказ).

## 5. Исследуемый период

2018 год, истекший период 2019 года (при необходимости другие периоды).

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С апреля по декабрь 2019 года.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия<sup>1</sup>

7.1. Система стратегического планирования – это механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования<sup>2</sup>.

### Система стратегического планирования в Российской Федерации

#### Федеральный уровень

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года

Основные направления действий Правительства Российской Федерации на период до 2024 года



#### Макрорегиональный уровень (федеральные округа)

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года



#### Региональный уровень (субъекты РФ)

Стратегии социально-экономического развития субъектов РФ Северо-Кавказского федерального округа

1. На основе материалов, предоставленных Минкавказом России, Минэкономразвития России, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, аналитической и отчетной информации, содержащейся в федеральных и региональных информационных системах, а также в открытом доступе сети «Интернет», статистических данных Росстата за 2017-2018 годы и оперативных данных за первое полугодие 2019 года по отдельным основным показателям социально-экономического развития субъектов СКФО.
2. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»



В настоящее время система документов стратегического планирования в целях комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием СКФО, сформирована не в полном объеме:

- на федеральном уровне не утверждены стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>3</sup> (далее – Стратегия пространственного развития);
- на макрорегиональном уровне с 2010 года действует Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года<sup>4</sup> (далее – Стратегия СКФО) и план мероприятий по ее реализации<sup>5</sup>, которые не пересматривались с 2014 и 2015 годов соответственно. Указанные документы не обеспечивают согласованного проведения мероприятий, предусмотренных стратегиями субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО (далее – субъекты СКФО)<sup>6</sup>, так как показатели социально-экономического развития СКФО не сопоставимы и не взаимосвязаны с показателями стратегий субъектов СКФО;
- документы стратегического планирования регионального уровня принимались без учета сроков реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией СКФО, что свидетельствует об отсутствии обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования<sup>7</sup>.

Таким образом, сопоставить документы стратегического планирования федерального и регионального уровней не представляется возможным. В связи с этим необходима комплексная корректировка документов с целью создания единой системы стратегического планирования.

При этом корректировку стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возможно осуществить лишь после утверждения плана реализации Стратегии пространственного развития и корректировки Плана мероприятий по реализации Стратегии СКФО.

---

3. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

4. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р.

5. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2444-р.

6. Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года утверждена Законом Республики Дагестан от 15 июля 2011 г. № 38.

Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 годы и на период до 2030 года утверждена постановлением Правительства Республики Ингушетия от 16 февраля 2009 г. № 49.

Стратегия социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года утверждена распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 30 апреля 2019 г. № 251-рп.

Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики до 2035 года утверждена постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26 августа 2014 г. № 239.

Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия – Алания до 2025 года утверждена Законом Республики Северная Осетия – Алания от 28 декабря 2012 г. № 54-РЗ и Законом Республики Северная Осетия – Алания от 18 сентября 2019 г. № 60-РЗ.

Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года утверждена распоряжением Правительства Чеченской Республики от 20 июня 2012 г. № 185-р.

Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года утверждена распоряжением правительства Ставропольского края от 15 июля 2009 г. № 221-рп.

7. Предусмотрено частью 9 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»



Минэкономразвития России как уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по вопросам координации разработки и корректировки документов стратегического планирования не приняты меры по обеспечению согласованности и сбалансированности целей, показателей, финансовых ресурсов и сроков реализации Стратегии СКФО и стратегий социально-экономического развития субъектов СКФО.

В связи с необходимостью методической поддержки при создании документов стратегического планирования проектом плана реализации Стратегии пространственного развития предусмотрено:

- внесение изменений в методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации<sup>8</sup>;
- разработка и утверждение методических рекомендаций по подготовке стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Отсутствие утвержденного плана реализации Стратегии пространственного развития не позволяет Минэкономразвитию России совместно с Минкавказом России сформировать полноценную систему методической поддержки создания документов стратегического планирования приоритетного социально-экономического развития СКФО.

Затягивание сроков принятия нормативных документов на федеральном уровне негативно влияет на своевременность и качество подготовки документов стратегического планирования всех уровней, что повышает риски недостижения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).

7.2. В рамках целеполагания в отношении СКФО Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>9</sup> определено, что одной из основных задач по реализации сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства является приоритетное развитие Северного Кавказа.

Для достижения целей государственной политики регионального развития СКФО Правительством Российской Федерации утвержден перечень государственных программ Российской Федерации<sup>10</sup> (далее – госпрограмма Российской Федерации, госпрограмма, ГП), в том числе являющихся пилотными, в которых должны формироваться разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий (далее – спецразделы (сводная информация)).

---

8. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132.

9. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.

10. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2017 г. № 2620-р.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

Федеральным органом исполнительной власти, в задачи которого входят выработка и реализация государственной политики в сфере социально-экономического развития СКФО, координация деятельности госпрограмм Российской Федерации на территории СКФО, является Минкавказ России<sup>11</sup>.

Из 28 госпрограмм Российской Федерации спецразделы (сводная информация) по СКФО сформированы в 24 из них<sup>12</sup>.

Ряд спецразделов (сводная информация) по СКФО сформирован без учета поставленной Правительством Российской Федерации задачи по достижению значений показателей социально-экономического развития субъектов СКФО не ниже среднероссийского уровня<sup>13</sup>, в том числе:

- содержат неполную или некорректную информацию<sup>14</sup>;
- не содержат важные целевые показатели, включенные в федеральные проекты национальных проектов согласно Указу № 204. Например, ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ГП «Энергоэффективность и развитие энергетики»;
- включают целевые показатели:
  - не отражающие социально-экономическое развитие СКФО. Например, ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и ГП «Информационное общество»;
  - несопоставимые со среднероссийскими значениями (указаны в абсолютных значениях). Например, ГП «Развитие сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», ГП «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем»;

---

11. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2014 г. № 549.

12. Из 30 госпрограмм Российской Федерации спецразделы и (или) сводная информация по СКФО должны были формироваться в 28 госпрограммах, за исключением госпрограмм Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» и «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона». В 4 госпрограммах Российской Федерации (ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», ГП «Развитие авиационной промышленности», ГП «Космическая деятельность России» и ГП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса») спецразделы по опережающему развитию СКФО не формировались ввиду отсутствия мероприятий в региональном разрезе. В пилотные госпрограммы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», «Обеспечение доступным и комфортным жильем» включена сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий. При этом Минздравом России сводная информация по приоритетной территории СКФО включена в госпрограмму в 2019 году.

13. В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.Л.Мутко от 7 февраля 2019 г. № ВМ-П16-920 федеральным органам исполнительной власти в части компетенции необходимо рассмотреть возможность обеспечения достижения в установленные сроки целей и целевых показателей социально-экономического развития субъектов СКФО, определенных Указом № 204, на уровне не ниже среднероссийского, предусмотрев необходимый объем финансирования.

14. Например, в ГП «Развитие внешнеэкономической деятельности» частично не приведены объемы бюджетных ассигнований и коды бюджетной классификации в разрезе субъектов СКФО, в ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем» вместо показателя приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», характеризующего количество реализованных на территории субъекта Российской Федерации проектов по благоустройству, спецраздел содержит наименование цели указанного приоритетного проекта «Создание условий для системного повышения качества и комфорта городской среды путем реализации ежегодно, в 2018–2020 годах, комплекса первоочередных мероприятий по благоустройству, штук».

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

- значения по которым в среднем по СКФО отсутствуют. Например, ГП «Реализация государственной национальной политики», ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем»;
- значения в среднем по СКФО либо по отдельным субъектам СКФО не достигают среднероссийского уровня. Например, ГП «Развитие образования», ГП «Содействие занятости населения»;
- значения усредненных данных по Российской Федерации в целом отсутствуют. Например, ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем»;
- включают мероприятия, которые фиксируют фактически отраженные в федеральном бюджете расходы на СКФО и поэтому носят информационный характер без приоритизации субъектов СКФО по причине внесения изменений в госпрограммы о включении спецразделов после принятия закона о бюджете на 2018 год и плановый период 2019–2020 годов. Например, ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» не содержат повышающий коэффициент для субъектов СКФО.

Минкавказом России в полной мере не обеспечена координация деятельности по реализации госпрограмм Российской Федерации, реализуемых на территории СКФО<sup>15</sup>. Анализ предложений Минкавказа России при согласовании проектов госпрограмм Российской Федерации показал отсутствие взаимодействия органов исполнительной власти в вопросах формирования спецразделов (сводной информации).

Ответственными исполнителями госпрограмм Российской Федерации – федеральными органами исполнительной власти в Минкавказ России представлены годовые отчеты за 2018 год по реализации 20 госпрограмм Российской Федерации, уточненные годовые отчеты – по реализации 16 госпрограмм<sup>16</sup>.

В Минкавказ России не представили:

- отчеты и уточненные отчеты – Минстрой России (ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем»), Минтранс России (ГП «Развитие транспортной системы»), Минпромторг России (ГП «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений»);
- уточненные отчеты – Минприроды России (ГП «Охрана окружающей среды», ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов», ГП «Развитие лесного

15. Пункт 4.2.1 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа.

16. В соответствии с пунктом 31 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 (далее – Порядок разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации), годовой отчет представляется ответственным исполнителем до 1 марта (уточненный годовой отчет – до 25 апреля) года, следующего за отчетным, в федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий (за исключением госпрограмм, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях), на бумажном носителе и размещается в электронном виде на портале госпрограмм (за исключением госпрограмм, сведения о которых отнесены к государственной тайне и сведениям конфиденциального характера).

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

хозяйства»), МЧС России (ГП «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»).

Сводная информация о ходе реализации соответствующих госпрограмм Российской Федерации на территории СКФО<sup>17</sup> отсутствовала в годовых (уточненных) отчетах Минкомсвязи России (ГП «Информационное общество») и Минэкономразвития России (ГП «Развитие внешнеэкономической деятельности»).

Минкавказом России в Минэкономразвития России представлена аналитическая информация о мероприятиях, реализуемых в рамках госпрограмм Российской Федерации на приоритетных территориях<sup>18</sup>.

При этом форма аналитической информации, наличие которой предусмотрено пунктом 37(1) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации, Минкавказом России до настоящего времени не утверждена.

Следует отметить, что при наличии в аналитической информации достаточно подробного анализа целевых показателей и сведений о финансовом обеспечении мероприятий госпрограмм Российской Федерации отсутствует оценка влияния реализуемых мероприятий на социально-экономическое развитие приоритетной территории.

Кроме того, Минкавказом России не были представлены в Правительство Российской Федерации заключения на годовые отчеты ответственных исполнителей госпрограмм Российской Федерации, направление которых предусмотрено Порядком разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации<sup>19</sup>.

**7.2.1. Наличие достаточной информации позволило проанализировать 21 госпрограмму Российской Федерации (далее – анализируемая госпрограмма). Выявлено 183 показателя, включенных в спецразделы по СКФО, или где имеется распределение значений целевых показателей в разрезе субъектов СКФО.**

- 
17. Форма представления сводной информации о ходе реализации государственной программы Российской Федерации на приоритетных территориях утверждена приказом Минэкономразвития России от 7 февраля 2019 г. № 54.
  18. Во исполнение пункта 37(1) Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.
  19. В соответствии с пунктом 34 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, ответственные за социально-экономическое развитие приоритетных территорий (за исключением госпрограмм, мероприятия которых не имеют территориальной привязки и (или) предмет которых исключает возможность их реализации на приоритетных территориях), в 15-дневный срок со дня получения от ответственного исполнителя годового отчета направляют свои заключения в Правительство Российской Федерации.

## Показатели, включенные в спецразделы по СКФО



- Несопоставимы со среднероссийскими значениями – **77** показателей
- Не отражают социально-экономическое развитие – **57** показателей
- Неполные сведения в годовых отчетах – **22** показателя
- Возможно проанализировать – **30** показателей

Доля целевых показателей госпрограмм Российской Федерации, которые можно проанализировать, составляет 16,5% их общего количества:

- 57 целевых показателей не позволяют охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО;
- 74 показателя не имеют среднероссийского значения (установлены в абсолютных значениях либо включены в спецразделы, но не рассчитаны в среднем по СКФО);
- по 22 показателям годовые отчеты содержат неполные сведения.

Наибольшее количество таких показателей установлено в ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и ГП «Информационное общество».

При этом отдельные показатели анализируемых госпрограмм, которые могут отразить социально-экономическое развитие СКФО, в спецразделы не вошли.

Наличие в госпрограммах Российской Федерации чрезмерного количества показателей, не отражающих социально-экономическое развитие СКФО либо несопоставимых со среднероссийскими значениями, с одной стороны, и отсутствие показателей, которые могут отразить социально-экономическое развитие СКФО, с другой, свидетельствует о недостаточно аргументированном подходе федеральных органов исполнительной власти к формированию спецразделов (сводной информации) по СКФО.

В целом по СКФО из проанализированных показателей среднероссийский уровень достигнут по 25 показателям. Наибольшее количество показателей не достигнуто в ходе реализации ГП «Развитие культуры и туризма».

При этом следует отметить высокий уровень (99,9 %) кассового исполнения реализации госпрограмм Российской Федерации, финансирование которых составило 248 030,1 млн рублей.

Информация о целевых показателях анализируемых госпрограмм представлена в таблице:

Наименование анализируемой государственной программы	Всего показателей, включенных в спецразделы СКФО*	Показатели, не позволяющие охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО	Показатели, не имеющие среднероссийских значений	Показатели госпрограмм, годовые отчеты которых содержат неполные сведения	Анализируемые показатели		
					всего	достигли среднероссийский уровень	не достигли среднероссийского уровня
ГП «Развитие образования»	1	-	-	1	-	-	-
ГП «Социальная поддержка граждан»	5	-	1	-	4	4	-
ГП «Доступная среда»	10	2	-	-	8	8	-
ГП «Содействие занятости населения»	4	-	-	3	1	1	-
ГП «Развитие культуры и туризма»	18	-	-	8	10	6	4
ГП «Охрана окружающей среды»	1	1	-	-	-	-	-
ГП «Развитие физической культуры и спорта»	2	-	-	-	2	1	1
ГП «Реализация государственной национальной политики»	5	3	2	-	-	-	-

Наименование анализируемой государственной программы	Всего показателей, включенных в спецразделы СКФО*	Показатели, не позволяющие охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО	Показатели, не имеющие среднероссийских значений	Показатели госпрограмм, годовые отчеты которых содержат неполные сведения	Анализируемые показатели		
					всего	достигли среднероссийский уровень	не достигли среднероссийского уровня
ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»	7	5	2	-	-	-	-
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	4	-	4	-	-	-	-
ГП «Информационное общество»	14	9	1	4	-	-	-
ГП «Развитие транспортной системы»	2	-	2	-	-	-	-
ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»	40	-	38	-	2	2	-
ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	47	31	14	1	1	1	-
ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	5	-	5	-	-	-	-
ГП «Развитие лесного хозяйства»	7	4	-	3	-	-	-
ГП «Энергоэффективность и развитие энергетики»	2	2	-	-	-	-	-
ГП «Развитие внешнеэкономической деятельности»	1	-	1	-	-	-	-



Наименование анализируемой государственной программы	Всего показателей, включенных в спецразделы СКФО*	Показатели, не позволяющие охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО	Показатели, не имеющие среднероссийских значений	Показатели госпрограмм, годовые отчеты которых содержат неполные сведения	Анализируемые показатели		
					всего	достигли среднероссийский уровень	не достигли среднероссийского уровня
ГП «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»	5	-	2	2	1	1	-
ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	3	-	2	-	1	1	-
ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	-	-	-	-	-	-	-
<b>Итого</b>	<b>183</b>	<b>57</b>	<b>74</b>	<b>22</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>5</b>

\* Имеется распределение значений целевых показателей в разрезе субъектов СКФО.

**7.2.2.** Анализ реализации Минкавказом России как ответственным исполнителем госпрограммы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (далее – ГП 35)<sup>20</sup> показал следующее:

- на реализацию мероприятий направлено 13 884,8 млн рублей, или 98,1% уточненных бюджетных назначений;
- из запланированных в детальном плане-графике реализации госпрограммы 233 контрольных событий реализовано 200, или 86,4 %;
- по итогам реализации мероприятий из 50 показателей достигнуты или превышены плановые значения по 20 показателям, или по 60 %.

20. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309, проанализирована в ходе проведения контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год» в Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа (370).

Крайне низкий уровень достижения показателей сложился по подпрограммам «Социально-экономическое развитие Республики Дагестан на 2016–2025 годы» – 0 %, «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2016–2025 годы» – 0 %, «Социально-экономическое развитие Кабардино-Балкарской Республики на 2016–2025 годы» – 25 %, «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2016–2025 годы» – 25 %, «Создание медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализация инвестиционных проектов Северо-Кавказского федерального округа» – 33,3 %.

Значительное изменение состава показателей по сравнению с 2017 годом, а также отличие показателей, используемых для целей заключения соглашений с субъектами СКФО<sup>21</sup> и для годового отчета<sup>22</sup>, существенно затрудняет объективную оценку достижения целей ГП 35 и хода ее реализации.

Учитывая достаточный уровень кассового исполнения расходов и значительный объем показателей, по которым не достигнуты плановые значения, а также низкую степень выполнения контрольных событий, реализация ГП 35 в 2018 году оценивается как недостаточно эффективная, а механизмы управления рисками и меры по их минимизации, применяемые Минкавказом России в ходе ее реализации, – как недостаточно действенные.

**7.3.** На территории СКФО в целях развития туризма созданы особые экономические зоны туристического типа (далее – ОЭЗ ТРТ)<sup>23</sup>, а для привлечения инвестиций и ускоренного развития экономики – территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР)<sup>24</sup>.

- 
21. Заключенные в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, в целях софинансирования мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, в рамках подпрограмм социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, на период до 2025 года, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309.
  22. В годовом отчете для 2018 года указаны плановые и фактические значения показателя «Объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестиционных проектов Программы по Северо-Кавказскому федеральному округу (нарастающим итогом)», при этом в соответствии с условиями соглашений с субъектами СКФО результативность их деятельности оценивается при помощи показателя «Объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестиционных проектов в рамках подпрограммы субъекта».
  23. Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа введены в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
  24. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 утверждены особенности создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

**7.3.1.** В период 2016–2018 годов туристический кластер на территории СКФО включал в себя 5 ОЭЗ ТРТ<sup>25</sup>: «Архыз» Зеленчукского района Карачаево-Черкесской Республики, «Эльбрус» Эльбрусского и Зольского районов Кабардино-Балкарской Республики, «Матлас» и Каспийский прибрежный кластер Хунзахского района Республики Дагестан, «Армхи» Джейрахского и Сунженского районов Республики Ингушетия, «Ведучи» Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики. В сентябре 2019 года повторно создана и включена в туристический кластер ОЭЗ ТРТ «Мамисон»<sup>26</sup>.

Режим ОЭЗ ТРТ до настоящего времени не оказал значительного влияния на социально-экономическое развитие субъектов СКФО.

Цели Концепции создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея (строительство всесезонных круглогодичных горнолыжных курортов мирового уровня с ежегодным туристическим потоком к 2020 году до 2 млн человек в год, создание более 160 тысяч рабочих мест, ежегодное дополнительное поступление налогов в бюджеты всех уровней порядка 200 млрд рублей) не достигнуты.

На территориях трех действующих ОЭЗ ТРТ («Архыз», «Армхи», «Ведучи») зарегистрированы 33 резидента, ими создано 619 рабочих мест, построен и введен в эксплуатацию 81 объект инженерной инфраструктуры. По состоянию на 1 января 2019 года ОЭЗ ТРТ посетили только 2,6 млн человек, суммарный объем выручки, полученной резидентами от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг, за вычетом НДС и акцизов составил 851,7 млн рублей<sup>27</sup>.

Финансирование туристического кластера, которое составило 31 764,0 млн рублей (из них средства федерального бюджета – 31 414 млн рублей)<sup>28</sup>, осуществлялось путем направления средств в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК») <sup>29</sup>. Объем привлеченных за счет резидентов инвестиций составил 2 079,5 млн рублей, или 6,6 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК».

---

25. Созданы в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея», от 26 сентября 2012 г. № 982 «О внесении изменений в постановления Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 и от 29 декабря 2011 г. № 1195», от 3 октября 2013 г. № 865 «О создании на территории Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики туристско-рекреационной особой экономической зоны».

26. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 1248 «О создании на территории муниципального образования Алагирский район Республики Северная Осетия – Алания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

27. По данным АО «Курорты Северного Кавказа» по состоянию на 1 января 2019 года.

28. По состоянию на 1 июля 2019 года с учетом средств Внешэкономбанка и Сбербанка России в общей сумме 350 млн рублей.

29. Для управления ОЭЗ ТРТ в составе туристического кластера создано акционерное общество «Курорты Северного Кавказа», основными функциями которого являются обеспечение строительства и функционирования объектов инфраструктуры особых экономических зон, разработка проектов планировки территорий и привлечение резидентов и иных инвесторов.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

В результате контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой Российской Федерации выявлены недостатки при создании и функционировании ОЭЗ ТРТ. Они связаны с несоблюдением сроков разработки документации для создания инфраструктуры, с отсутствием построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры, а также с урегулированием земельно-имущественных вопросов. Это приводит к оттоку потенциальных резидентов и их низкой активности в реализации инвестиционных проектов<sup>30</sup>.

**7.3.2.** Инвестиционная деятельность на ТОСЭР «Каспийск» и «Дагестанские Огни» Республики Дагестан<sup>31</sup>, «Невинномысск» Ставропольского края<sup>32</sup> осуществлялась в рамках подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика».

В 2018 году на ТОСЭР «Невинномысск» инвестиционную деятельность осуществляли пять резидентов, общий объем инвестиций составил 2 423,6 млн рублей, освоено 1 320,6 млн рублей<sup>33</sup>. Планировалось создать 442 рабочих места, фактически создано 295 рабочих мест.

Полностью освоены инвестиции и созданы все запланированные рабочие места по инвестиционному проекту «Строительство молочного комбината мощностью 50 тонн сырого молока в смену».

В Республике Дагестан на ТОСЭР проводился комплекс мер по формированию земельных участков, планировке территории, подготовке схем размещения инвестиционных проектов.

**7.4.** На территории макрорегиона мероприятия госпрограмм Российской Федерации реализовывались в рамках государственных программ субъектов СКФО.

**7.4.1.** В 2018 году по сравнению с 2017 годом расходы на реализацию госпрограмм Российской Федерации за счет всех источников увеличились на 23,3 % и составили

---

30. Развитие туристического кластера на территории СКФО проанализировано в ходе экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям», проводимого в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

31. Постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2017 г. № 334 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Каспийск», от 11 декабря 2018 г. № 1508 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Дагестанские Огни».

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. № 1606 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Невинномысск».

33. По состоянию на 1 апреля 2019 года.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»

323 640,1 млн рублей. Ресурсное обеспечение реализации госпрограмм Российской Федерации за счет всех источников на территории СКФО представлено на диаграмме:

## Доля расходов на реализацию госпрограмм Российской Федерации



Наибольшую долю составляли расходы по направлению госпрограмм Российской Федерации «Сбалансированное региональное развитие» (в 2017 году – 42,9 %, в 2018 году – 52,3 %) и по социальному блоку «Новое качество жизни» (в 2017 году – 35,7 %, в 2018 году – 33,6 %).

В 2017–2018 годах в общем объеме расходов на реализацию мероприятий госпрограмм Российской Федерации средства федерального бюджета составляли 73,5-76,5 %, консолидированных бюджетов субъектов СКФО – 13,4-11,3 %, внебюджетных источников – 13,1-12,2 %.

Средства федерального бюджета направлялись:

- на софинансирование принятых расходных обязательств на исполнение органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам

совместного ведения и (или) органами местного самоуправления на решение вопросов местного значения;

- на финансирование полномочий по предметам ведения Российской Федерации, переданным на осуществление органам государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления.

Исключение составила ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в рамках которой за счет средств федерального бюджета осуществлялось предоставление дотации субъектам СКФО: в 2017 году – 106 187,0 млн рублей, или 58 % общего объема средств федерального бюджета, в 2018 году – 169 398,6 млн рублей, или 68,4 %.

Указанный вид государственной поддержки оказывает значительное влияние на увеличение доходного потенциала консолидированных бюджетов субъектов СКФО. Это дает потенциальную возможность регионам увеличивать финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с исполнением предусмотренных законодательством полномочий, так как средства предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования, но обусловлено исполнением обязательств, предусмотренных соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации, заключенными с Минфином России.

Субвенции субъектам СКФО предоставлялись в основном в рамках соцподдержки на исполнение переданных полномочий Российской Федерации на выплату государственных пособий<sup>34</sup>. В результате доля средств федерального бюджета в общем объеме расходов на реализацию мероприятий ГП «Социальная поддержка граждан» в 2017 году составляла 72 %, в 2018 году – 68,9 %.

Реализация большинства госпрограмм Российской Федерации осуществлялась на условиях софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъекта Российской Федерации.

В этой связи субъекты Российской Федерации осуществляют оценку финансовой потребности на исполнение полномочий по предметам совместного ведения, в том числе на реализацию национальных проектов, стоимости принятых расходных обязательств исходя из задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года (далее – майские указы 2012 года)<sup>35</sup> и Указе № 204,

---

34. В соответствии со статьей 4.1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» на обеспечение выплаты пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (прекращением деятельности, полномочий физическими лицами), а также единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью, единовременного пособия беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, и ежемесячного пособия на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

35. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации».



а также в целях собственных установленных приоритетов принимают решение об участии в реализации госпрограмм Российской Федерации.

Учитывая специфику макрорегиона, все субъекты СКФО принимали участие в реализации мероприятий ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Ее ресурсное обеспечение составило в 2017 году 34 022,4 млн рублей, в 2018 году – 34 884,8 млн рублей, или 83,1 % и 86 % соответственно общего объема расходов экономического блока госпрограмм Российской Федерации «Инновационное развитие и модернизация экономики». Доля средств федерального бюджета составила в 2017 году 45,2 %, в 2018 году – 41 %, внебюджетных источников – 44 % и 50,2 % соответственно.

Значительные расходы социального блока «Новое качество жизни» осуществлялись в рамках ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем». Ресурсное обеспечение мероприятий указанной госпрограммы составляли в 2017 году 23 513,5 млн рублей, в 2018 году – 29 031,9 млн рублей, из которых доля федеральных средств 37 % и 45,1 % соответственно, доля расходов за счет внебюджетных источников в 2017 году – 60,6 %, в 2018 году – 51,5 %.

В 2018 году субъекты СКФО принимали участие в приоритетных проектах «Ипотека и арендное жилье» и «Формирование комфортной городской среды», мероприятиях по обеспечению жильем молодых семей, по повышению устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации.

В рамках ГП «Развитие здравоохранения» основные расходы приходятся на финансирование мероприятий по совершенствованию механизмов обеспечения населения лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов в амбулаторных условиях, в рамках ГП «Развитие образования» – на подпрограмму «Содействие развитию дошкольного и общего образования».

**7.4.2.** В соответствии с Основными направлениями действий Правительства Российской Федерации на период до 2024 года<sup>36</sup> достижение национальных целей развития Российской Федерации будет обеспечиваться реализацией госпрограмм Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации (входящих в них федеральных (региональных) проектов и иных мероприятий), сбалансированных по срокам, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения.

Анализ сформированной на региональном уровне нормативно-правовой базы свидетельствует об отсутствии единообразия в методических подходах к оценке эффективности реализации государственных программ субъектов СКФО.

---

36. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 29 сентября 2018 года.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)»



Наиболее комплексную систему оценки эффективности предлагает Методика оценки эффективности государственных программ Республики Ингушетия<sup>37</sup>, которая включает в себя систему комплексных критериев:

- соответствие госпрограммы системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации;
- уровень проработки индикаторов целей госпрограммы и степень выполнения мероприятий госпрограммы.

При расчете значений критериев учитывается наличие госпрограммы Российской Федерации, государственной программы субъекта Российской Федерации аналогичной направленности (или программы с аналогичной подпрограммой).

Анализ соответствия структуры и содержания госпрограмм субъектов СКФО системе госпрограмм Российской Федерации показал, что структура и содержание госпрограмм субъектов СКФО лишь частично соответствуют структуре и содержанию соответствующих госпрограмм Российской Федерации:

- в наибольшей степени на федеральном и региональном уровнях соответствуют ГП «Развитие здравоохранения», ГП «Развитие образования» и ГП «Развитие физической культуры и спорта» (у всех субъектов СКФО);
- ГП «Доступная среда» соответствуют подпрограммы в рамках региональных госпрограмм социальной поддержки населения;
- в наименьшей мере в госпрограммы субъектов СКФО интегрированы ГП «Реализация государственной национальной политики» (учтена госпрограммой Республики Дагестан) и ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (в полной мере не учтена на региональном уровне).

По информации субъектов СКФО, результаты реализации основных мероприятий госпрограмм напрямую связаны с объемами финансового обеспечения.

Проблемным вопросом остается наличие в некоторых госпрограммах субъектов СКФО индикаторов, статистические данные по которым отсутствуют или формируются позже периода подготовки отчетов об их исполнении. Это соответственно не позволяет оценить достижение целевых значений индикаторов госпрограммы.

Существенно повышают риск недостижения целей, определенных Указом № 204:

- затягивание сроков подготовки и подписания соглашений о реализации отдельных региональных проектов в составе федеральных проектов;
- недоведение по ряду федеральных проектов необходимых объемов финансирования из федерального бюджета на плановый период бюджетного планирования;
- отсутствие финансовых средств на реализацию региональных проектов, не предусматривающих софинансирование из федерального бюджета.

---

37. Утверждена вместе с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Ингушетия постановлением Правительства Республики Ингушетия от 14 ноября 2013 г. № 259.

7.5. Возможность региона осуществлять полное финансирование полномочий, возложенных нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, зависит от его бюджетной обеспеченности.

Согласно бюджетной отчетности за период 2016–2018 годов в целом по макрорегиону рост доходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО опережал рост расходов (доходы увеличились на 18,6 %, а расходы – на 11,8 %), а по итогам 2018 года все консолидированные бюджеты субъектов СКФО исполнены с профицитом.

Основные показатели, характеризующие исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, в динамике за период 2016–2018 годов представлены в таблице:

(млн руб.)

Субъект Российской Федерации	Показатели								
	2016 г.			2017 г.			2018 г.		
	доходы	расходы	дефицит/профицит	доходы	расходы	дефицит/профицит	доходы	расходы	дефицит/профицит
Республика Дагестан	98 065,6	96 253,1	1 812,5	107 288,8	103 582,3	3 706,5	119 874,1	107 949,5	11 924,7
Республика Ингушетия	28 661,3	27 795,5	865,8	23 000,6	22 883,4	117,2	24 820,0	24 513,6	306,4
Кабардино-Балкарская Республика	31 224,3	34 117,4	-2 893,1	29 390,4	32 087,4	-2 697,0	35 996,6	34 130,7	1 865,9
Карачаево-Черкесская Республика	21 233,8	21 895,9	-662,1	24 039,2	23 992,1	47,1	26 504,9	26 439,1	65,8
Республика Северная Осетия – Алания	26 275,8	26 181,4	94,4	27 733,9	28 119,5	-385,6	32 997,3	32 577,2	420,1
Чеченская Республика	72 071,7	71 247,8	823,9	77 477,4	77 116,6	360,8	80 806,5	80,8	295,7
Ставропольский край	100 163,9	103 763,8	-3 599,9	113 885,4	113 502,6	382,8	127 085,0	120 240,4	6 844,6
<b>Итого</b>	<b>377 696,4</b>	<b>381 254,9</b>	<b>-3 558,5</b>	<b>402 815,7</b>	<b>401 283,9</b>	<b>1 531,8</b>	<b>448 084,4</b>	<b>426 361,3</b>	<b>21 723,1</b>

Проведенный анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов СКФО выявил наличие дисбаланса финансового обеспечения на исполнение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, который характеризуется, с одной стороны, профицитом консолидированных бюджетов, с другой – недостаточностью доходной базы и средств на исполнение принятых

расходных обязательств, низким исполнением утвержденных бюджетных назначений по расходам и наличием значительной долговой нагрузки на региональный бюджет.

Фактически в 2016–2018 годах плановые назначения по налоговым и неналоговым доходам достигались Ставропольским краем и Чеченской Республикой, в 2017–2018 годах – Республикой Дагестан, в 2018 году – Кабардино-Балкарской Республикой и Республикой Северная Осетия – Алания. Исполнение консолидированного бюджета Карачаево-Черкесской Республики по налоговым и неналоговым доходам находилось в границах 92,3-96,5 % плановых значений, Республики Ингушетия – не превышало 85,4 %.

В динамике к уровню 2016 года налоговые и неналоговые доходы реально увеличились в Республике Дагестан – на 16,7 %, Республике Ингушетия – на 26,7 %, Республике Северная Осетия – Алания – на 14,4 %, Ставропольском крае – на 18 %. Незначительна динамика роста налоговых и неналоговых доходов в Чеченской Республике – 5 %, крайне низкая – в Кабардино-Балкарской Республике и Карачаево-Черкесской Республике (0,5 % и 0,4 % соответственно).

Недостаточность собственной налоговой базы влияет на зависимость консолидированных бюджетов субъектов СКФО от безвозмездных поступлений из федерального бюджета и, прежде всего, от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В зависимости от уровня дотационности из федерального бюджета Минфином России субъекты СКФО ранжированы по двум группам:

- первая – это Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания и Ставропольский край. Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности указанным регионам находилась в границах от 10 % до 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета;
- вторая – это Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чеченская Республика. Доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности указанным регионам превышала 40 % объема собственных доходов консолидированного бюджета.

Если доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО первой группы составляла в различные годы от 40 % до 70 % (самый высокий показатель у Ставропольского края), то в субъектах СКФО второй группы этот показатель не превышал 35 %.

Всеми субъектами СКФО в полном объеме не исполнялись утвержденные бюджетные назначения по расходам (за анализируемый период процент исполнения не превышал 97 %). Наименьшее исполнение расходной части консолидированного бюджета складывалось в Республике Ингушетия (88-90,2 %).

К факторам, негативно влияющим на исполнение бюджетных назначений по расходам, можно отнести:

- ненадлежащую оценку необходимых объемов средств на реализацию расходных обязательств;
- длительность проведения конкурсных процедур, которая во многом зависит от принятия неэффективных управленческих решений;
- неисполнение подрядными организациями обязательств по государственным (муниципальным) контрактам и связанную с этим необходимость их расторжения (в том числе в судебном порядке) и проведения повторных конкурсных процедур;
- позднее поступление средств из федерального бюджета, а также неполное использование отдельных видов межбюджетных трансфертов, имеющих заявительный характер предоставления;
- недостаточный уровень финансовой дисциплины.

Структура доходов и расходов консолидированных бюджетов характерна для всех субъектов СКФО:

- основным источником налоговых доходов остается налог на доходы физических лиц, акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, и налог на прибыль организаций;
- доля неналоговых доходов в общем объеме консолидированных бюджетов незначительна и в основном колеблется от 1,5 % до 5,5 %<sup>38</sup> (объем неналоговых доходов в основном зависит от использования государственного и муниципального имущества);
- все субъекты СКФО социально ориентированы: свыше 50 % составляли расходы на образование и социальную политику, куда также входит реализация полномочий, связанных с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Доля бюджетных инвестиций в динамике к уровню 2016 года в общем объеме расходов в целом по СКФО снизилась с 11,6 % до 8,4 %. Рост капитальных вложений наблюдался в Республике Северная Осетия – Алания (на 6,9 %) и в Карачаево-Черкесской Республике (на 1,1 %). Наибольший показатель инвестиционной составляющей достигал в Республике Ингушетия (до 39,2 %) и в Республике Северная Осетия – Алания – 16,2 %.

При положительной тенденции снижения государственного долга субъектов СКФО (в этой связи наиболее показательно выглядят Республика Дагестан, Республика Ингушетия и Ставропольский край) его отношение к собственным доходам остается высоким.

---

38. В 2016 году в Карачаево-Черкесской Республике доля неналоговых доходов составляла 8,1 %, в Республике Ингушетия – 0,6 %.

Основные показатели кредитоспособности субъектов СКФО представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Показатели, %					
	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
	отношение госдолга к собственным доходам региона	отношение расходов на обслуживание госдолга к расходам региона (без учета субвенций)	отношение госдолга к собственным доходам региона	отношение расходов на обслуживание госдолга к расходам региона (без учета субвенций)	отношение госдолга к собственным доходам региона	отношение расходов на обслуживание госдолга к расходам региона (без учета субвенций)
Республика Дагестан	62,4	0,5	50,6	0,2	33,6	0,01
Республика Ингушетия	76,5	0,32	68,1	0,02	55,2	0,01
Кабардино-Балкарская Республика	62,7	1,33	86,9	2,97	62,4	1,16
Карачаево-Черкесская Республика	86,5	0,9	91,2	0,7	84,7	0,9
Республика Северная Осетия – Алания	91,1	0,8	89,5	0,36	79,5	0,4
Чеченская Республика	53,1	0,08	43,9	0,02	42,0	0,01
Ставропольский край	71,6	2,05	60,9	1,28	50,1	0,8

В настоящее время основную долю в структуре обязательств субъектов СКФО занимают бюджетные кредиты (по состоянию на 1 января 2019 года в Республике Дагестан и Республике Ингушетия коммерческие заимствования отсутствовали вообще), что позволило минимизировать расходы на обслуживание государственного долга.

**7.6.** В ходе экспертно-аналитического мероприятия проанализированы данные, размещенные на сайте агентства РИА «Рейтинг» (приведены в таблице):

Субъект Российской Федерации	Место по итогам 2018 г.	Интегральный рейтинг по итогам 2018 г.	Место по итогам 2017 г.	Интегральный рейтинг по итогам 2017 г.
Республика Дагестан	58	33,983	57	31,662
Республика Ингушетия	82	14,505	82	13,500

Субъект Российской Федерации	Место по итогам 2018 г.	Интегральный рейтинг по итогам 2018 г.	Место по итогам 2017 г.	Интегральный рейтинг по итогам 2017 г.
Кабардино-Балкарская Республика	77	18,877	78	17,322
Карачаево-Черкесская Республика	80	17,005	79	16,591
Республика Северная Осетия – Алания	78	18,663	77	18,389
Чеченская Республика	72	26,013	70	24,692
Ставропольский край	31	46,233	30	43,320

Анализ данных показал, что в 2017–2018 годах практически все субъекты СКФО (за исключением Ставропольского края и Республики Дагестан) занимали низкие позиции (ниже 70) в рейтинге социально-экономического положения. Кроме того, в 2018 году по пяти субъектам (за исключением Республики Ингушетия и Кабардино-Балкарской Республики) произошло снижение рейтинговой позиции на 1-2 пункта.

О незначительной позитивной динамике развития субъектов СКФО может свидетельствовать рост среднего значения интегрального рейтинга регионов СКФО по итогам 2018 года, которое составило 24,04 балла, на 0,4 пункта по сравнению со средним значением, сложившимся по итогам 2017 года. Рост интегрального рейтинга по сравнению с предыдущим годом отмечается во всех субъектах СКФО.

**7.6.1.** В 2018 году валовой внутренний продукт (далее – ВВП) составил 103 876 млрд рублей. Темп роста ВВП в 2018 году по сравнению с 2017 годом составил 102,3 %.

Значения валового регионального продукта (далее – ВРП) по субъектам СКФО (валовая добавленная стоимость в основных ценах) в 2014–2017 годах, приведены в таблице:

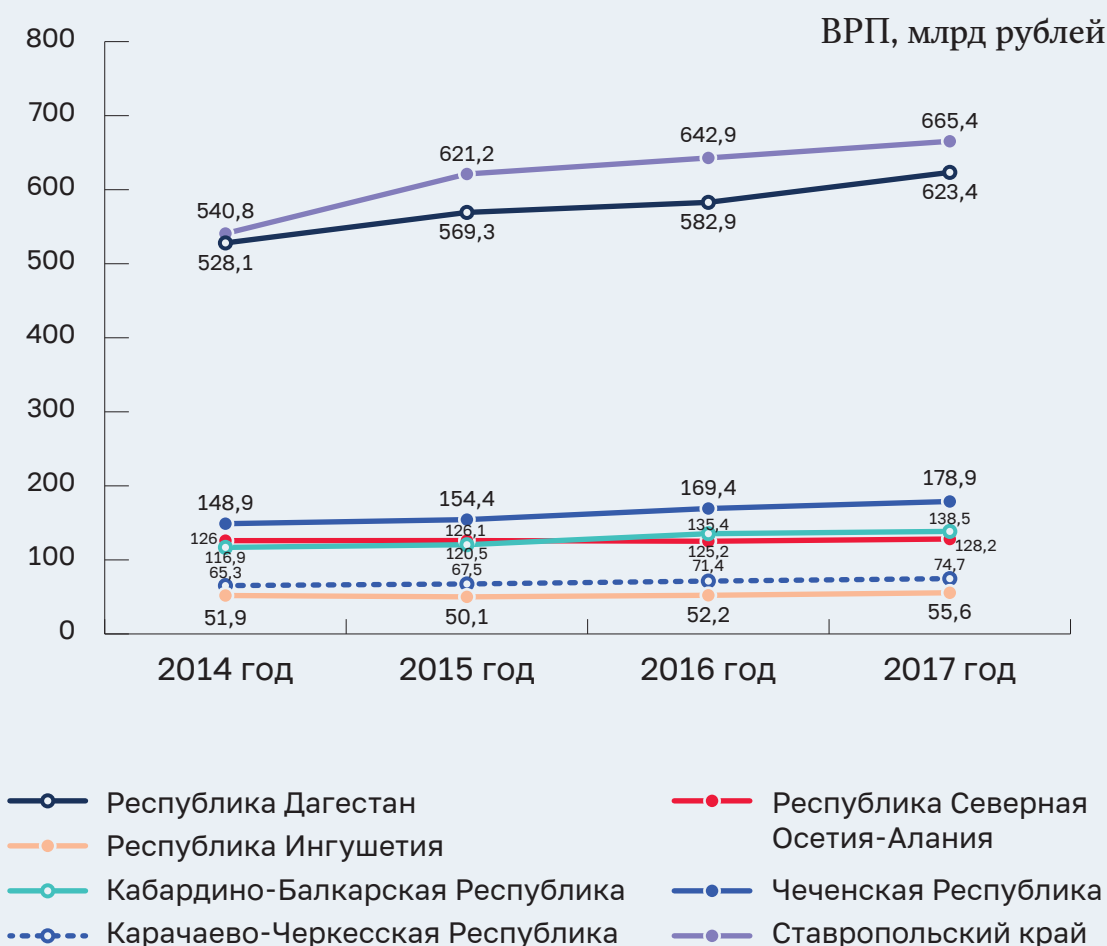
(млрд руб.)

Наименование показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
ВРП (валовая добавленная стоимость в основных ценах) по субъектам Российской Федерации, входящим с СКФО, всего	1 578,0	1 709,1	1 779,4	1 864,7
Республика Дагестан	528,1	569,3	582,9	623,4
Республика Ингушетия	51,9	50,1	52,2	55,6
Кабардино-Балкарская Республика	116,9	120,5	135,4	138,5

Наименование показателя	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Карачаево-Черкесская Республика	65,3	67,5	71,4	74,7
Республика Северная Осетия – Алания	126,0	126,1	125,2	128,2
Чеченская Республика	148,9	154,4	169,4	178,9
Ставропольский край	540,8	621,2	642,9	665,4

ВРП на душу населения по СКФО за 2017 год был меньше среднероссийского в 2,5 раза: 190,0 тыс. рублей против 510,0 тыс. рублей.

## Динамика значений ВРП по СКФО в 2014–2017 годах





**7.6.2.** Анализ статистических данных, характеризующих основные показатели социально-экономического развития субъектов СКФО, показал, что в целом изменение показателей развития на уровне макрорегиона повторяет тенденцию изменения показателей на уровне Российской Федерации (за исключением ряда показателей в отдельных субъектах СКФО).

Для оценки уровня социально-экономического положения субъектов СКФО за период 2016–2018 годов были проанализированы показатели макрорегиона в разрезе сфер деятельности (уровень экономического развития (масштаба экономики), уровень развития социальной сферы, уровень развития инфраструктуры и другие).

Статистические данные Росстата за 2017–2018 годы по основным показателям социально-экономического развития СКФО показали следующее<sup>39</sup>.

По итогам социально-экономического развития в СКФО в 2018 году имеется незначительная положительная динамика показателей, характеризующих состояние реального сектора экономики:

- в целом по макрорегиону увеличился индекс промышленного производства (на 1 %) в основном за счет обрабатывающих производств, темп роста которых составил в 2018 году к уровню 2017 года 102,9 %.

Справочно. При этом три субъекта СКФО допустили снижение темпа роста промышленного производства в 2018 году по сравнению с 2017 годом.

Так, по Кабардино-Балкарской Республике снижение составило 7 %, по Республике Северная Осетия – Алания – 8,9 %, по Карачаево-Черкесской Республике – 10,1 %.

Не сохранены в 2018 году темпы роста промышленного производства:

- по добыче полезных ископаемых (96,9 %);
  - по обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха (95 %);
  - по водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов;
  - по ликвидации загрязнений (98,3 %);
  - объемы строительных работ в 2018 году выросли в целом по СКФО на 1,8 % (в целом по Российской Федерации – на 5,3 %).
- Справочно. Рост объемов строительных работ обеспечен в основном Республикой Ингушетия (темп роста в 2018 году по сравнению с 2017 годом составил 175,7 %) и Чеченской Республикой (164,9 %), низкие темпы роста строительных работ сложились по Республике Дагестан (86,5 %) и Карачаево-Черкесской Республике (89 %).
- просроченная задолженность по зарплате на 1 января 2019 года сократилась на 17,4 %;
  - уровень безработицы в 2018 году сократился во всех субъектах СКФО и составил в целом по макрорегиону 10,6 %, что на 0,4 процентного пункта меньше, чем

---

39. Официальная статистическая информация сформирована на основе версий Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД 2) и Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2), гармонизированные со Статистической классификацией видов экономической деятельности в Европейском экономическом сообществе (NACE Rev.2) и Статистической классификацией продукции по видам деятельности в Европейском экономическом сообществе (CPA 2008).

в 2017 году. Наибольший уровень безработицы сложился в Республике Ингушетия (26,5 %) и Чеченской Республике (13,7 %).

Вместе с тем по отдельным показателям социально-экономического развития наблюдается отрицательная динамика.

Так, индекс производства продукции сельского хозяйства по макрорегиону в 2018 году по сравнению с предшествующим годом сократился на 3,5 %, темп роста оборота розничной торговли – на 3,1 %.

Темпы роста жилищного строительства в целом по СКФО в 2018 году по отношению к 2017 году составил 67,3 % (в целом по Российской Федерации – 95,5 %). Наименьший темп роста жилищного строительства сложился по Республике Дагестан (44,6 %) и по Чеченской Республике (53,9 %).

В целом по макрорегиону в 2018 году по сравнению с 2017 годом снизилась доля прибыльных предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) на 0,8 процентного пункта и составила 75,6 % общего количества предприятий и организаций. Наибольшее снижение произошло по организациям и предприятиям, зарегистрированным в Республике Северная Осетия – Алания, – на 7,2 процентного пункта.

Индексы потребительских цен на товары и услуги, а также потребительских тарифов на жилищно-коммунальные услуги в декабре 2018 года увеличились к декабрю 2017 года на 3,7 % и на 4,2 % соответственно. При этом реальные денежные доходы сократились на 2,1 %.

**7.6.3. Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования в 2018 году выросли в целом по СКФО на 2,4 %. Снижение темпа роста инвестиций зафиксировано только по Республике Ингушетия (87,8 %). По итогам 2018 года темп роста инвестиций в основной капитал по макрорегиону отставал от аналогичного показателя в целом по Российской Федерации на 1,9 процентного пункта.**

Удельный вес инвестиций в основной капитал в объеме ВРП в целом по СКФО в течение 2015–2017 годов снизился с 27,8 % до 26,6 %, или на 1,2 процентного пункта. В региональном разрезе показатель имеет разнонаправленную динамику. Так, по Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Чеченской Республике удельный вес инвестиций в основной капитал в ВРП снизился на 0,9–4,6 процентного пункта, а по Республике Северная Осетия – Алания и Ставропольскому краю – увеличился на 0,7–1 процентный пункт.

Информация об удельном весе инвестиций в основной капитал в ВРП по субъектам СКФО приведена в таблице:

(%)

Наименование	2015 г.	2016 г.	2017 г.
СКФО	27,8	27,3	26,6
Республика Дагестан	34,7	34,2	30,1
Республика Ингушетия	39,4	39,5	38,1
Кабардино-Балкарская Республика	23,5	26,8	25,1
Карачаево-Черкесская Республика	29,1	28,8	28,2
Республика Северная Осетия – Алания	20,2	20,4	21,2
Чеченская Республика	38,1	35,7	36,0
Ставропольский край	20,3	19,1	21,0

Общий объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования по СКФО увеличился за 2016–2018 годы с 487 002,2 млн рублей до 550 920,4 млн рублей, или на 13,4%. Наибольший рост инвестиций сложился по Ставропольскому краю (на 28,7%), Чеченской Республике (на 26,3%), Республике Северная Осетия – Алания (на 24,9%) и Карачаево-Черкесской Республике (на 21,6%).

В общем объеме инвестиций капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности за счет средств консолидированных бюджетов субъектов СКФО в 2018 году составили 6,7%, что на 3,3 процентного пункта меньше, чем в 2016 году.

## 8. ВЫВОДЫ

**8.1.** В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в 2018 году цели комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для приоритетного развития Северного Кавказа, не достигнуты:

- по итогам реализации госпрограмм Российской Федерации на территории СКФО не установлены опережающие темпы социально-экономического развития макрорегиона по сравнению со среднероссийским уровнем;
- финансовая поддержка из федерального бюджета не оказала существенного влияния на исполнение консолидированных бюджетов субъектов СКФО. Большинство проблем, связанных с исполнением возложенных полномочий, имеют специфику,

типичную для большинства регионов Российской Федерации, и решаются в общегосударственном порядке.

**8.2.** В настоящее время система документов стратегического планирования в целях комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием СКФО, сформирована не в полной мере:

- на федеральном уровне не утверждены стратегия социально-экономического развития Российской Федерации и план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года;
- на макрорегиональном уровне с 2010 года действуют Стратегия СКФО до 2025 года и план мероприятий по ее реализации, которые не пересматривались с 2014 и 2015 годов соответственно;
- документы стратегического планирования регионального уровня принимались без учета сроков реализации Стратегии СКФО.

В результате недостаточно согласованного взаимодействия участников стратегического планирования отсутствуют сопоставимость и взаимоувязка показателей социально-экономического развития макрорегиона с показателями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в его состав.

Минэкономразвития России совместно с Минкавказом России не организована работа по координации разработки и корректировки документов стратегического планирования, включая формирование полноценной системы методической поддержки при их разработке. Также не приняты меры по обеспечению согласованности целей, показателей, финансовых ресурсов и сроков реализации Стратегии СКФО и стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО.

Отсутствие утвержденного плана реализации Стратегии пространственного развития не позволяет Минэкономразвитию России совместно с Минкавказом России сформировать полноценную систему методической поддержки создания документов стратегического планирования приоритетного социально-экономического развития СКФО.

Затягивание сроков принятия нормативных документов на федеральном уровне негативно влияет на своевременность и качество подготовки документов стратегического планирования всех уровней. Это повышает риски недостижения национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом № 204.

**8.3.** В части государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории СКФО, в целях комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием СКФО, установлено следующее.

**8.3.1.** Ряд спецразделов (сводной информации) госпрограмм Российской Федерации по приоритетному развитию СКФО сформированы без учета поставленной

Правительством Российской Федерации задачи по достижению значений показателей социально-экономического развития субъектов СКФО не ниже среднероссийского уровня, в том числе:

- не содержат важные целевые показатели, включенные в федеральные проекты национальных проектов согласно Указу № 204 (ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ГП «Энергоэффективность и развитие энергетики»);
- включают целевые показатели, не отражающие социально-экономическое развитие СКФО, несопоставимые со среднероссийскими значениями. Значения по ним в среднем по СКФО отсутствуют или не достигают среднероссийского уровня (ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса», ГП «Информационное общество», ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», ГП «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем», ГП «Реализация государственной национальной политики», ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»);
- включают мероприятия, которые фиксируют фактически отраженные в федеральном бюджете расходы на СКФО и поэтому носят информационный характер без приоритизации субъектов СКФО (ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика», ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»).

Доля целевых показателей госпрограмм Российской Федерации, которые можно проанализировать, составляет 16,5 % их общего количества (в ходе рассмотрения госпрограмм Российской Федерации выявлено 183 показателя, из которых 57 показателей не позволяют охарактеризовать динамику социально-экономического развития СКФО, 74 показателя не имеют среднероссийского значения, по 22 показателям годовые отчеты содержат неполные сведения).

Наличие в госпрограммах Российской Федерации чрезмерного количества показателей, не отражающих социально-экономическое развитие СКФО либо несопоставимых со среднероссийскими значениями, и отсутствие показателей, которые могут отразить социально-экономическое развитие СКФО, свидетельствует о недостаточно аргументированном подходе федеральных органов исполнительной власти к формированию спецразделов (сводной информации) по СКФО.

Минкавказом России не в полной мере обеспечена координация деятельности по реализации госпрограмм Российской Федерации на территории СКФО, что привело к отсутствию согласованного взаимодействия органов исполнительной власти в вопросах формирования спецразделов (сводной информации).

**8.3.2.** Отдельными ответственными исполнителями не выполнялось положение Порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации в части предоставления в Минкавказ России годовых отчетов (уточненных годовых отчетов) за 2018 год по реализации госпрограмм Российской Федерации

(Минстрой России, Минтранс России, Минпромторг России, Минприроды России, МЧС России).

**8.3.3.** В аналитической информации Минкавказ России, представленной в Минэкономразвития России, при достаточно подробном анализе целевых показателей и финансового обеспечения госпрограмм Российской Федерации отсутствовала оценка влияния реализуемых мероприятий на социально-экономическое развитие приоритетной территории.

Следует отметить, что при высоком уровне кассового исполнения реализации госпрограмм Российской Федерации (99,9 %) среднероссийский уровень достигнут по 25 показателям.

**8.3.4.** Минкавказом России не выполнялись отдельные положения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм Российской Федерации в части:

- утверждения формы аналитической информации по реализации госпрограмм Российской Федерации на приоритетных территориях;
- представления в Правительство Российской Федерации заключения на годовые отчеты ответственных исполнителей госпрограмм Российской Федерации.

**8.3.5.** Учитывая достаточный уровень кассового исполнения расходов (98,1%) и значительный объем показателей, по которым не достигнуты плановые значения (60 %), а также низкую степень выполнения контрольных событий (86,4 %), реализация в 2018 году ГП «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» оценивается как недостаточно эффективная, а механизмы управления рисками и меры по их минимизации, применяемые Минкавказом России, как недостаточно действенные.

Режим особой экономической зоны на территории туристического кластера, созданного в СКФО, до настоящего времени не оказал значительного влияния на социально-экономическое развитие субъектов СКФО.

Не достигнуты цели Концепции создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея:

- строительство всесезонных круглогодичных горнолыжных курортов мирового уровня с ежегодным туристическим потоком к 2020 году до 2 млн человек в год;
- создание более 160 тысяч рабочих мест;
- ежегодное дополнительное поступление налогов в бюджеты всех уровней порядка 200 млрд рублей.

Объем привлеченных за счет резидентов инвестиций составил 2 079,5 млн рублей, или 6,6 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК» (31 764,0 млн рублей).

В результате ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой Российской Федерации выявлены недостатки



при создании и функционировании особых экономических зон на территории СКФО. Они связаны с несоблюдением сроков разработки документации для создания инфраструктуры, с отсутствием построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры, а также с урегулированием земельно-имущественных вопросов, что приводит к оттоку потенциальных резидентов и их низкой активности в реализации инвестиционных проектов.

**8.3.6.** На территории макрорегиона мероприятия госпрограмм Российской Федерации реализовывались в рамках государственных программ субъектов СКФО.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом расходы на реализацию госпрограмм Российской Федерации за счет всех источников увеличились на 23,3 % и составили 323 640,1 млн рублей, доля средств федерального бюджета составляла 76,5 %, консолидированных бюджетов субъектов СКФО – 11,3 %, внебюджетных источников – 12,2 %.

Основной объем финансирования из федерального бюджета (в 2017 году – 106 млрд рублей, в 2018 году – 169 млрд рублей) осуществлялся в рамках ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» на предоставление дотаций субъектам СКФО.

Указанный вид государственной поддержки оказывает значительное влияние на увеличение доходного потенциала консолидированных бюджетов субъектов СКФО. Это дает потенциальную возможность регионам увеличивать финансовое обеспечение расходных обязательств, связанных с исполнением предусмотренных законодательством полномочий, так как средства предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования, но обусловлено исполнением обязательств, предусмотренных соглашениями о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации, заключенными с Минфином России.

В рамках социальной поддержки на исполнение переданных федеральных полномочий на выплату государственных пособий предоставлялись субвенции субъектам СКФО, в результате чего доля средств федерального бюджета в общем объеме расходов на реализацию мероприятий ГП «Социальная поддержка граждан» в 2017 году составляла 72 %, в 2018 году – 68,9 %.

Так как реализация большинства госпрограмм Российской Федерации осуществлялась на условиях софинансирования из федерального бюджета расходных обязательств субъекта Российской Федерации, субъекты Российской Федерации осуществляют оценку финансовой потребности на исполнение полномочий по предметам совместного ведения, в том числе на реализацию национальных проектов, стоимости принятых расходных обязательств и исходя из задач, поставленных в майских указах 2012 года и Указе № 204. Также в целях собственных установленных приоритетов принимают решение об участии в реализации государственных программ Российской Федерации.



**8.3.7.** В сформированных на региональном уровне методических подходах к оценке эффективности реализации государственных программ субъектов СКФО отсутствует единообразие.

Анализ соответствия структуры и содержания госпрограмм субъектов СКФО системе госпрограмм Российской Федерации показал, что в наибольшей степени соответствуют друг другу ГП «Развитие здравоохранения», ГП «Развитие образования», ГП «Развитие физической культуры и спорта» и ГП «Доступная среда». В наименьшей мере в госпрограммы субъектов СКФО интегрированы ГП «Реализация государственной национальной политики» и ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

Существенно повышают риск недостижения целей, определенных Указом № 204:

- затягивание сроков подготовки и подписания соглашений о реализации отдельных региональных проектов в составе федеральных проектов;
- недоведение по ряду федеральных проектов необходимых объемов финансирования из федерального бюджета на плановый период бюджетного планирования;
- отсутствие финансовых средств на реализацию региональных проектов, не предусматривающих софинансирование из федерального бюджета.

**8.4.** Согласно бюджетной отчетности за период 2016–2018 годов в целом по макрорегиону рост доходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО опережал рост расходов (доходы увеличились на 18,6 %, а расходы – на 11,8 %). По итогам 2018 года все консолидированные бюджеты субъектов СКФО исполнены с профицитом.

Проведенный анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов СКФО выявил наличие дисбаланса финансового обеспечения на исполнение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, который характеризуется, с одной стороны, профицитом консолидированных бюджетов, с другой – недостаточностью доходной базы и средств на исполнение принятых расходных обязательств, низким исполнением утвержденных бюджетных назначений по расходам и наличием значительной долговой нагрузки на региональный бюджет.

Структура доходов и расходов консолидированных бюджетов характерна для всех субъектов СКФО:

- основным источником налоговых доходов остается налог на доходы физических лиц, акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, и налог на прибыль организаций;
- доля неналоговых доходов в общем объеме консолидированных бюджетов незначительна и в основном колеблется от 1,5 % до 5,5 % (объем неналоговых доходов в основном зависит от использования государственного и муниципального имущества);
- все субъекты СКФО социально ориентированы: свыше 50 % составляли расходы на образование и социальную политику, куда также входит реализация полномочий,

связанных с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

- при положительной тенденции снижения государственного долга субъектов СКФО и замещения коммерческих кредитов бюджетными его отношение к собственным доходам остается высоким.

Доля бюджетных инвестиций в динамике к уровню 2016 года в общем объеме расходов в целом по СКФО снизилась с 11,6 % до 8,4 %. Рост капитальных вложений наблюдался в Республике Северная Осетия – Алания (на 6,9 %) и в Карачаево-Черкесской Республике (на 1,1 %). Наибольший показатель инвестиционной составляющей достигал в Республике Ингушетия (до 39,2 %) и в Республике Северная Осетия – Алания (16,2 %).

**8.5.** Социально-экономическое положение субъектов СКФО характеризуется низкими позициями (ниже 70 места) в рейтинге социально-экономического положения (все субъекты СКФО, за исключением Республики Дагестан и Ставропольского края).

Анализ статистических данных, характеризующих основные показатели социально-экономического развития субъектов СКФО, показал, что в целом изменение показателей развития на уровне макрорегиона повторяет тенденцию изменения показателей на уровне Российской Федерации (за исключением ряда показателей в отдельных субъектах СКФО).

По итогам социально-экономического развития СКФО в 2018 году в целом по макрорегиону имеется незначительная положительная динамика показателей, характеризующих состояние реального сектора экономики:

- увеличился индекс промышленного производства на 1 % (в основном за счет обрабатывающих производств, темп роста которых составил в 102,9 % к уровню 2017 года);
- выросли объемы строительных работ на 1,8 % (в целом по Российской Федерации – на 5,3 %);
- выросли инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на 2,4 %;
- сократилась просроченная задолженность по зарплате на 1 января 2019 года на 17,4 %;
- сократился уровень безработицы (составил 10,6 %, что на 0,4 процентного пункта меньше по сравнению с 2017 годом).

По отдельным показателям социально-экономического развития наблюдается отрицательная динамика:

- сократились индекс производства продукции сельского хозяйства на 3,5 % и темп роста оборота розничной торговли – на 3,1 %;
- темпы роста жилищного строительства на 28,2 процентного пункта ниже показателя в целом по Российской Федерации (95,5 %);

- снизилась доля прибыльных предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) на 0,8 процентного пункта (составила 75,6 % общего количества предприятий и организаций);
- при увеличении индексов потребительских цен на товары и услуги, а также потребительских тарифов на жилищно-коммунальные услуги на 3,7 % и 4,2 % соответственно реальные денежные доходы сократились на 2,1 %.

**8.6.** Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования в 2018 году выросли в целом по СКФО на 2,4 % и отставали от аналогичного показателя в целом по Российской Федерации на 1,9 процентного пункта.

В общем объеме инвестиций капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности за счет средств консолидированных бюджетов субъектов СКФО в 2018 году составили 6,7 %, что на 3,3 процентного пункта меньше, чем в 2016 году.

**8.7.** Механизмы управления, направленные на создание условий для приоритетного развития Северного Кавказа, нуждаются в корректировке, направленной:

- на совершенствование принципа формирования в госпрограммах Российской Федерации специальных разделов (сводной информации) в целях приведения в соответствие показателей спецразделов системе показателей, включенных в федеральные проекты;
- на формирование единой методической основы для оценки эффективности реализации госпрограмм субъектов Российской Федерации с учетом их соответствия системе стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта Российской Федерации;
- на совершенствование структуры и содержания государственных программ субъектов СКФО с учетом необходимости координации действий органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов СКФО при реализации федеральных и региональных проектов.

## 9. Предложения (рекомендации)

**9.1.** Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

**9.2.** Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе.

**9.3.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

