

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 декабря 2010 года № 59К (761) «О результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования государственных ресурсов при реализации крупномасштабных проектов и программ, направленных на социально-экономическое развитие Дальнего Востока, Забайкалья и Прибайкалья, в том числе за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.*

*Направить информационное письмо в Министерство регионального развития Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования государственных ресурсов при реализации крупномасштабных проектов и программ, направленных на социально-экономическое развитие Дальнего Востока, Забайкалья и Прибайкалья, в том числе за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.31.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Информация, получаемая Счетной палатой по запросам от соответствующих министерств, ведомств и других организаций; материалы о результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; данные государственной статистической и бюджетной отчетности, иные документы и информация по вопросу реализации крупномасштабных проектов и программ в субъектах Российской Федерации.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Правительство Республики Саха (Якутия) (г. Якутск); Министерство регионального развития Российской Федерации; Министерство экономического развития Российской Федерации; Министерство финансов Российской Федерации (по запросу); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Республики Бурятия, Камчатского края, Приморского края, Хабаровского края, Забайкальского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Иркутской области, Чукотского автономного округа (по запросам).

#### **Цели контрольного мероприятия**

Оценка сбалансированности прогнозирования, планирования, бюджетирования при достижении целей социально-экономического развития; оценка соответствия критериев и показателей проектов и программ, реализуемых на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе (далее - Регион), целям социально-экономического развития; анализ существ-

вующей системы оценки эффективности бюджетных расходов по докладам субъектов Российской Федерации; оценка эффективности расходования бюджетных средств по динамике основных показателей уровня социально-экономического развития Региона.

**Проверяемый период деятельности:** 2008 и 2009 годы, а также истекший период 2010 года (по отдельным вопросам проверки при необходимости более ранние периоды).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с февраля по ноябрь 2010 года.

#### **Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки**

С учетом объединения 12 субъектов Российской Федерации и разработки единого проекта Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, в рамках данного контрольного мероприятия в составе Дальнего Востока и Байкальского региона рассматривались все субъекты Дальневосточного федерального округа (далее - ДФО): Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ и 3 субъекта Сибирского федерального округа (далее - СФО): Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область.

Регион обладает огромным природно-ресурсным потенциалом для социально-экономического развития страны. Здесь сосредоточены крупнейшие месторождения углеводородов, гелия, угля, золота, меди, алмазов, крупные месторождения черных, цветных и редких металлов, фосфоритов урана, олова, плавикового шпата и других рудных и нерудных полезных ископаемых. На территории Региона добыча олова составляет 100 %, алмазов - более 98 %, золота - 67,5 %, улов рыбы и добыча морепродуктов - 65 % общероссийского объема. Самыми обеспеченными природными запасами в расчете на 1 кв. км территории являются Приморский край, Сахалинская область и Хабаровский край.

Регион играет важнейшую геополитическую роль, занимая площадь 7727,4 тыс. кв. км (45,2 % территории Российской Федерации). Численность населения на 1 января 2010 года - 11023,9 тыс. чел., что составляет 7,8 % численности населения Российской Федерации (ДФО - 6440,4 тыс. чел., или 4,55 % численности населения Российской Федерации, Байкальский регион - 4583,5 тыс. чел., или 3,2 %). При этом плотность населения колеблется в пределах от 0,1 до 12,1 человека на 1 кв. км, в среднем - 1,4 человека на 1 кв. км. Одной из критических проблем для Региона является постоянный миграционный отток населения. Темпы его сокращения, наблюдавшиеся в 90-е годы прошлого века (1995 год - 164,7 тыс. чел.), заметно уменьшились, средний отток населения из Региона в течение последних 5 лет составляет около 32 тыс. чел. в год.

Несмотря на то, что здесь сосредоточено 7,2 % всех основных фондов страны и 12,7 % всех инвестиций, вложенных в основной капитал по Российской Федерации (2009 год), ресурсный потенциал используется далеко не полностью: Регион производит всего 6,6 % суммарного ВРП субъектов Российской Федерации (2008 год).

В последние годы выделяются значительные средства на социально-экономическое развитие Региона. Так, инвестиции в основной капитал ДФО в 2009 году составили 838491 млн. рублей (10,6 % от объема инвестиций по Российской Федерации), Байкальского региона - 169419 млн. рублей (2,1 процента).

Рост инвестиций в основной капитал по ДФО составил 29,9 % к уровню соответствующего периода предыдущего года. При этом удельный вес инвестиций за счет

собственных средств составляет 18,7 %, привлеченных средств - 81,3 %, в том числе 10,1 % - средства федерального бюджета.

Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики округа в январе-сентябре 2009 года, составил 4,1 млрд. долл. США. В структуре иностранных инвестиций, поступивших в ДФО за указанный период, 22,9 % составляют прямые инвестиции.

На развитие экономики и социальной сферы ДФО в I полугодии 2010 года использовано 250,3 млрд. рублей инвестиций в основной капитал, или 83,1 % к уровню соответствующего периода предыдущего года. Объем инвестиций в округ составил 7,9 % всех инвестиций в Российской Федерации. Удельный вес инвестиций за счет собственных средств составляет 29,0 %, привлеченных средств - 71,0 %, в том числе за счет средств федерального бюджета - 15,4 %. Общий объем иностранных инвестиций, поступивших в нефинансовый сектор экономики округа в I квартале 2010 года, составил 1,5 млрд. долл. США. В структуре иностранных инвестиций, поступивших в ДФО за указанный период, 14,3 % составляют прямые инвестиции.

Наибольший объем инвестиций в основной капитал на душу населения в 2009 году отмечен в Республике Саха (Якутия) - 367,0 тыс. рублей, Чукотском автономном округе - 272,0 тыс. рублей, Сахалинской области - 208,8 тыс. рублей.

Всего за последние три года, согласно данным, представленным Минэкономразвития России, по субъектам Российской Федерации, расположенным на территории Региона, общий объем бюджетных ассигнований на капитальные вложения из федерального бюджета составил 200467,6 млн. рублей, в том числе: в 2008 году - 46608,9 млн. рублей, в 2009 году - 65869,5 млн. рублей, в 2010 году - 87989,2 млн. рублей.

В этой связи весьма важной представляется задача оценки эффективности расходования бюджетных средств на достижение целей социально-экономического развития Региона, поставленных высшим политическим руководством страны и сформулированных в документах стратегического уровня.

### **По результатам контрольного мероприятия установлено следующее**

#### **Цель 1. Оценка сбалансированности прогнозирования, планирования, бюджетирования при достижении целей социально-экономического развития Региона**

1. Анализ показывает, что внедрение в практику государственного управления стратегического планирования социально-экономического развития страны носит инерционный и непоследовательный характер. Правовой основой для реализации принципов стратегирования стал Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В его развитие вышли Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и постановление Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 559 «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации». Этим распоряжением ряду федеральных министерств и ведомств предписывалось подготовить проект государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации и внести его до 1 ноября 1996 года в Правительство Российской Федерации. Данное решение не было выполнено.

Только в рамках нового политического цикла было принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 года № 2021-р «О разработке стратегического плана развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу», которым поручалось федеральным органам исполнительной власти представить до 5 января

2000 года в Правительство Российской Федерации предложения по концепции развития Российской Федерации до 2010 года. В результате в 2001 году были разработаны «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (2000-2010 годы), получившие название «Программа Грефа».

Действующим официальным документом до середины 2003 года являлась «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 годы)», которая была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р. В нее были включены приоритеты социальной политики и модернизации экономики по России в целом, а также сформулированы приоритеты развития 7 макрорезон. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 1163-р была утверждена новая «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)». Очередная «Программа социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)» была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

На протяжении всего этого времени реализация среднесрочных планов развития происходила без официально утвержденного документа, определяющего стратегическое развитие страны.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция 2020) разработана в соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 21 июля 2006 года.

В установленные сроки Концепция 2020 не была разработана. Она была утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Положениями пункта 2 Концепции 2020 Минэкономразвития России было поручено разработать с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и до 1 августа 2009 года внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года № 1121-р срок представления прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года был перенесен на 30 октября 2010 года.

Приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2009 года № 492 утверждены методические рекомендации по разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, в соответствии с которыми органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны ежегодно разрабатывать прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации по двум вариантам сценарных условий и представлять их в Минэкономразвития России в установленные сроки.

Перечень основных показателей прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации включает в себя:

- экономический раздел показателей (производство товаров и услуг, рынок товаров и услуг, инвестиции в основной капитал - по каждому из видов экономической деятельности; внешнеэкономическая деятельность; малое предпринимательство);
- основные параметры консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации;
- набор показателей, характеризующих социальное развитие субъекта (демография, доходы и расходы населения, труд и занятость, социальная сфера);
- экологические показатели.

На основе прогнозов развития видов экономической деятельности, секторов, сфер экономики и разработанных в субъектах Российской Федерации прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России разрабатывает прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, включив в него, в том числе, следующие показатели и характеристики:

- оценку достигнутого уровня социально-экономического развития;
- перечень задач и целевых показателей, обеспечивающих реализацию целевого варианта прогноза, соответствующих целевым значениям показателей, определенных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации;
- основные направления территориального развития на очередной финансовый год и плановый период.

Прогноз разрабатывается в нескольких вариантах и формируется в целом по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации, по видам экономической деятельности и представляется в Правительство Российской Федерации.

Правила разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации были утверждены 22 июля 2009 года, поэтому анализ государственных прогнозов социально-экономического развития Дальнего Востока, Забайкалья и Прибайкалья и входящих в его состав субъектов Российской Федерации был проведен для прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов (далее - Прогноз 2011).

Сводный прогноз социально-экономического развития регионов на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов представляет собой обобщение данных из прогнозов субъектов Российской Федерации (6 раздел) по следующим показателям: производство валового регионального продукта, объемы отгруженной промышленной продукции, выполненных работ и услуг собственными силами, уровень зарегистрированной безработицы, численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, уровень оборота розничной торговли, ввод в действие жилых домов.

Обобщение данных сводится к объединению субъектов Российской Федерации в группы с разным характером изменения вышеуказанных показателей и перечислению в тексте прогноза регионов с наиболее высокими темпами роста или улучшения данных показателей. Данных по вышеперечисленным показателям по всем субъектам Российской Федерации Прогноз 2011 не содержит.

Большая часть значений параметров приведена в относительных единицах (в процентах к 2009 году), поэтому выявить реальный характер и динамику изменения показателей и их прогнозных значений в 2008-2013 годах из материалов Прогноза 2011 без использования дополнительной информации об абсолютных значениях этих показателей в докризисный период, их изменении в 2009 году и прогнозных значений в плановый период по каждому из регионов не представляется возможным.

Уровень социально-экономического развития федеральных округов в Прогнозе 2011 представлен в виде следующих диаграмм:

- динамика структуры производства совокупного ВРП по федеральным округам, 2009-2013 годы;
- объемы и темпы роста совокупного ВРП по федеральным округам;
- суммарные объемы промышленного производства и темпы роста по федеральным округам;
- средневзвешенный объем розничной торговли на душу населения в сопоставимых ценах по федеральным округам и темпы его роста.

В таблице представлен сравнительный анализ показателей, содержащихся в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации (далее - ОНДП)

и прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, подготовленный Минэкономразвития России:

(в процентах)

Целевые показатели ОНДП			Прогноз на 2012 г.
Наименование показателя	2008 г.	2012 г.	
<b>Новое качество жизни</b>			
Ожидаемая продолжительность жизни, лет	67,9	69,0	-
Суммарный коэффициент рождаемости	1,49	1,6	-
Доля граждан Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения (не менее)	16,0	25,0	21,0
Младенческая смертность, случаев на 1000 родившихся живыми	8,5	8,3	8,0
Смертность населения в трудоспособном возрасте по отношению к уровню 2008 г.	100,0	91,0	-
Смертность от управляемых причин по отношению к уровню 2008 г.:			
от болезней системы кровообращения	100,0	90,0	-
от новообразований	100,0	94,0	-
от транспортных травм	100,0	70,0	-
Реальные располагаемые денежные доходы населения по отношению к уровню 2008 г. (не менее)	100,0	103,0	114,0-115,0
Соотношение уровня трудовой пенсии и прожиточного минимума пенсионера, раз	1,18	1,61	-
Доля граждан, удовлетворенных полученным образованием (по результатам социологических исследований)	40,0	60,0	-
Доля обучающихся в современных условиях в общем количестве обучающихся на всех уровнях образования	40,0	70,0	80,0
Доля населения, получающего услуги непрерывного образования	22,0	40,0	-
Количество посещений организаций культуры по отношению к уровню 2008 г.	100,0	110,0	-
Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных или заемных средств	17,8	25,0	60,0
Ввод жилья в год, млн. кв. м (не менее)	63,8	65,0	65,0
Уровень благоустройства (обеспеченности коммунальными услугами) многоквартирных домов	71,9	82,0	-
Подвижность населения по отношению к уровню 2008 г.	100,0	107,4	96,0-98,0
Количество погибших в результате чрезвычайных ситуаций различного характера по отношению к уровню 2008 г.	100,0	88,0	-
<b>Динамичная инновационная экономика</b>			
Объем валового внутреннего продукта по отношению к уровню 2008 г. (в сопоставимых ценах) (не менее)	100,0	99,9	100,0
Индекс потребительских цен (декабрь текущего года к декабрю предыдущего года) (не выше)	113,3	105,0-107,0	105,0-106,0
Производительность труда по отношению к уровню 2008 г.	100,0	103,0	110,0-113,0
Энергоемкость валового внутреннего продукта по отношению к уровню 2008 г.	100,0	100,0	<100,0
Выпуск продукции малых предприятий, процентов к ВВП (не менее)	21,0	29,0	-
Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе организаций промышленного производства (не менее)	9,8	11,5	10,6-10,8
Объем производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) по отношению к уровню 2008 г.	100,0	107,0	102,7
Доля российского производства в формировании ресурсов мяса и мясопродуктов на внутреннем рынке	61,1	76,5	83,0-85,0
Коммерческая скорость доставки продукции автомобильным и железнодорожным транспортом по отношению к уровню 2008 г.	100,0	109,9	-

Таким образом, из 28 целевых показателей, утвержденных в ОНДП, в Прогноз 2011 включены только 14.

Правилами разработки прогноза (пункт 19 «ж») предусмотрено включение в прогноз характеристик основных направлений территориального развития. Такое развитие осуществляется путем реализации крупных отраслевых и межотраслевых проектов, выполняемых на территории одного или нескольких соседних субъектов Российской Федерации, которые оказывают существенное влияние как на развитие отраслевой экономики, так и на социально-экономическое развитие регионов. Данные об основных направлениях территориального развития и оценку их влияния на уровень развития соответствующих регионов Прогноз 2011 не содержит.

При этом на федеральном уровне отсутствуют единые подходы к организации стратегического планирования, включая созданную и разрабатываемую систему документов, количество которых стремительно нарастает.

Так, в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» определена следующая система документов стратегического планирования: послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Проект федерального закона «О государственном прогнозировании и социально-экономическом развитии Российской Федерации» определяет иную систему документов.

В то же время на сегодняшний день в Российской Федерации сложились следующие инструменты реализации принципов бюджетирования, ориентированные на результат: доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНДы) (постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению эффективности бюджетных расходов»); среднесрочный финансовый план (статья 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации); целевые программы (статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации)<sup>1</sup>; реестр расходных обязательств (статья 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации)<sup>2</sup>; реестр государственных (муниципальных) услуг; государственные (муниципальные) задания (статья 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации); обоснования бюджетных ассигнований (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

В условиях межведомственной разобщенности и отсутствия индикативного планирования механизмы стратегирования и бюджетирования, ориентированные на результат, недостаточно увязаны между собой и не дают должного эффекта. Среди причин такого положения можно назвать следующие:

- цели Правительства Российской Федерации, формулируемые на долгосрочную и среднесрочную перспективы, лишь фрагментарно перекрываются целями, задачами и программами субъектов бюджетного планирования;

- отсутствие координации между субъектами бюджетного планирования при достижении целей второго уровня не позволяет достичь цели первого уровня, определенные Правительством Российской Федерации;

- повышение эффективности государственных расходов через эффективное решение межведомственных задач практически невозможно из-за неразвитости механизма реализации совместных мер федеральными органами исполнительной власти.

При этом координирующую и контрольную роль фактически выполняет Правительственная комиссия по повышению эффективности бюджетных расходов, а не орган, отвечающий за стратегическое планирование. Минэкономразвития России выполняет функцию контроля за выполнением ДРОНДов, которые составляют сами субъекты. При этом

---

<sup>1</sup> Хотя статья 179 действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации и определяет базовые принципы и требования к организации работы с долгосрочными целевыми программами, однако четкого определения терминов долгосрочные и ведомственные целевые программы не дает, как следствие, не дает четкого понимания их различий.

<sup>2</sup> На региональном уровне порядок представления реестров расходных обязательств регулируется приказом Минфина России от 7 сентября 2007 года № 76н «О порядке представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации».

с принятием Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года роль ДРОНДов будет снижаться.

Наличие столь большого числа разнородных и разнонаправленных управленческих процессов, дублирующих или взаимоисключающих друг друга руководящих документов не способствует повышению эффективности бюджетных расходов, тормозит принятие решений и выполнение даже первоочередных задач, что наглядно видно на примере разработки и попытки реализации Стратегии развития Дальнего Востока и Байкальского региона.

2. Решением Совета Безопасности Российской Федерации от 20 декабря 2006 года по вопросу «Об обеспечении национальной безопасности на территории Дальневосточного федерального округа» Правительству Российской Федерации совместно с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе было поручено разработать и утвердить в I квартале 2007 года стратегию социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа до 2025 года (далее - Стратегия ДФО).

Первоначально ответственным за разработку стратегии ДФО в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2007 года № МФ-П11-571 являлось Минэкономразвития России, которое в установленный срок поручение не исполнило, и, соответственно, Правительством Российской Федерации не было исполнено решение Совета Безопасности Российской Федерации от 20 декабря 2006 года.

27 января 2007 года Президент Российской Федерации подписал Указ № 87 «О Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей» (далее - Государственная комиссия). В соответствии с принятым во исполнение данного Указа постановлением Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2007 года № 127 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей» Государственная комиссия должна была обеспечить разработку стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей.

На заседании Государственной комиссии 17 июля 2007 года было утверждено подготовленное Минэкономразвития России техническое задание на разработку стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей на период до 2025 года. Таким образом, число субъектов стратегического планирования вышло за пределы Дальневосточного федерального округа.

Президиум Государственной комиссии на выездном расширенном заседании в г. Хабаровске (протокол от 12 декабря 2007 года № 5, раздел II) принял решение поручить Минрегиону России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и внести в Правительство Российской Федерации до 1 июля 2008 года проект указанной стратегии. Проект Минрегионом России в установленный срок представлен не был.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года была утверждена только через полтора года распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года».

В соответствии с пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р Минрегиону России было поручено в трехмесячный срок внести в Правительство Российской Федерации проект распоряжения об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (далее - проект Плана мероприятий). Проект Плана мероприятий Минрегионом России был внесен 6 апреля 2010 года.



По срокам представления документов в течение 2010 года согласно проекту Плана мероприятий должны быть разработаны механизмы управления реализацией Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (далее - Стратегия), а также индикаторы и порядок ведения мониторинга реализации Стратегии, кроме того, подготовлены предложения по актуализации федерального плана статистических работ в части его возможного дополнения указанными индикаторами.

Процесс дальнейшего согласования и утверждения проекта затянулся как в силу трудностей с составлением плана конкретных мероприятий для реализации Стратегии, носящей преимущественно научно-описательный характер, так и в силу несовпадения по ряду вопросов позиций заинтересованных министерств.

Проект Плана мероприятий был рассмотрен на заседании Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области 30 апреля 2010 года. Пунктом 2 раздела 1 протокола № 1 заседания комиссии Минрегиону России было поручено доработать проект Плана мероприятий. Доработанный проект Минрегионом России был внесен 1 июля 2010 года.

С учетом остающихся разногласий Правительством Российской Федерации было поручено Минрегиону России совместно с Минфином России и Минэкономразвития России доработать проект Плана мероприятий в 10-дневный срок (исх. от 21 июля 2010 года № ВЗ-П16-4960).

Тем не менее разногласия преодолеть не удалось. В частности, Минфином России было предложено исключить пункт 36 проекта Плана мероприятий, в котором предлагалось предоставление субсидий для обеспечения воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока и Байкальского региона в европейскую часть страны и в обратном направлении авиакомпаниям, использующим на этих маршрутах специальный тариф, расширив географию маршрутов, включая межрегиональные, а также предусмотрев льготы гражданам с момента выхода на пенсию по достижении пенсионного возраста, на том основании, что предоставление указанного вида субсидий потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета, не предусмотренных Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

Отнесение субсидирования воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока и Байкальского региона в европейскую часть страны и в обратном направлении к мерам, направленным на снижение значительных различий в обеспечении предоставления отдельных государственных услуг между субъектами Российской Федерации, Минфин России назвал обосновательным «ввиду нецелесообразности установления приоритетности одних субъектов над другими по территориальному признаку».

На том же основании Минфином России были отвергнуты предложенные Минрегионом России пункты 11, 13, 14, 15, 20, 21, 62 проекта Плана мероприятий, в которых предлагалось утверждение предложений и (или) комплекса мер, направленных на развитие экономики и повышение эффективности отдельных отраслей экономики, в том числе с применением механизмов прямого участия государства, развитие въездного и внутреннего туризма с определением особых условий для субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Байкальского региона. При том, что в ОНДП прямо указано на важность реализации проектов, направленных на освоение территорий Сибири и Дальнего Востока, а также отмечается, что «будет оказано содействие регионам по формированию сети культурно-рекреационных комплексов в регионах Дальнего Востока и Забайкалья».

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года необходимо обеспечить сопоставимое или опережающее по сравнению со среднероссийскими темпами социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока и Байкальского региона.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалова от 11 сентября 2009 года № ИШ-П16-60пр поручено подготовить нормативно-правовую базу, определяющую особые условия для Дальнего Востока и Байкальского региона. По пунктам 11, 13, 14 вид документа - доклад в Правительство Российской Федерации. Предусмотрено, что реализация указанных пунктов будет осуществляться в рамках общероссийских мер поддержки развития соответствующих отраслей экономики.

В соответствии с пунктом 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р Минрегиону России совместно с Минэкономразвития России, Минфином России, иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручалось также в 3-месячный срок представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект нормативного правового акта о внесении изменений в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в связи с утверждением Стратегии, предусмотрев продление срока действия указанной программы до 2018 года.

Во исполнение данного пункта Минрегионом России был подготовлен не проект ФЦП, а предложение в проект Плана мероприятий по реализации Стратегии - мероприятие «Разработка проекта новой федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2014-2018 годов с последующим применением механизмов государственных программ».

Такой подход также вызвал возражения со стороны Минэкономразвития России и Минфина России. В результате проект Плана мероприятий был внесен в Правительство Российской Федерации письмом от 6 августа 2010 года № ВБ-723/02 с приложением в виде таблицы разногласий.

В то же время распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р утверждена Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Таким образом, 3 субъекта СФО - Республика Бурятия, Забайкальский край, Иркутская область - оказались включенными в 2 стратегии социально-экономического развития.

В отличие от 3-месячного срока разработки Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 года № 1120-р проект Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года Минрегиону России необходимо представить в шестимесячный срок.

Следует отметить, что разработка стратегий федеральных округов ведется в отсутствие Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, проект которой разработан Минрегионом России во исполнение пункта 1.1 раздела I выписки из протокола оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации от 15 сентября 2008 года, утвержденной Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 27 сентября 2008 года<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Минрегион России письмом от 10 августа 2010 года № ВБ-728/02 направил в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации.

В проверяемом периоде были разработаны и утверждены 2 стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Региона. Законом Магаданской области 19 февраля 2010 года № 1241-ОЗ утверждена Стратегия социально-экономического развития Магаданской области до 2025 года. Постановлением правительства Камчатского края от 27 июля 2010 года № 332-П утверждена Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2025 года.

Законом Забайкальского края от 10 декабря 2009 года № 295-ЗЗК утверждены «Стратегические направления развития Забайкальского края на период до 2025 года» и «Программа социально-экономического развития Забайкальского края на 2010-2014 годы». Разработка стратегии в виде отдельного документа не планируется.

По состоянию на 1 декабря 2010 года не утверждены (не одобрены) стратегии социально-экономического развития 3 из 12 субъектов Российской Федерации, находящихся на территории Региона (Иркутская, Амурская области, Чукотский автономный округ) (приложение № 3 к отчету, приложения в Бюллетене не публикуются).

В результате проведенного анализа вызывает сомнение целесообразность объединения 12 субъектов Российской Федерации в рамках разработки единого проекта стратегии социально-экономического развития в составе Дальнего Востока и Байкальского региона, поскольку в рамках существующего административного деления (федеральные округа) и бюджетной системы нет рычагов для управления комплексным развитием Региона.

**3.** В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, развитие Сибири и Дальнего Востока опирается на использование основного конкурентного преимущества, связанного с высокой обеспеченностью природными ресурсами, а также на выгодное приморское географическое положение и близость к рынкам стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Первым этапом реализации Концепции 2020 определен период 2009-2012 годов. Приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу определены в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2008 года № 1663-р (с последними изменениями от 14 декабря 2009 года).

В соответствии с указанным распоряжением ОНДП сконцентрированы на следующих направлениях деятельности: новое качество жизни, динамичная инновационная экономика, обеспечение национальной безопасности, сбалансированное региональное развитие, эффективное государство.

В соответствии с ОНДП государственная региональная политика (в ОНДП - «Сбалансированное региональное развитие») направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2009 года № 1663-р был утвержден перечень проектов по реализации ОНДП (далее - Перечень), насчитывающий 48 проектов, из которых 3 проекта впоследствии были исключены.

Министерство экономического развития Российской Федерации приказом от 6 апреля 2009 года № 114 утвердило Методические указания по разработке и утверждению карт проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года.

Серьезным препятствием на пути эффективной взаимоувязки приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации, определенных в ОНДП, и бюджетного

процесса стали низкие темпы работы федеральных органов исполнительной власти над подготовкой карт проектов. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815 «О порядке организации исполнения и осуществления контроля за ходом выполнения мероприятий, предусмотренных проектами по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» федеральным органам исполнительной власти, ответственным за исполнение проектов ОНДП, было поручено обеспечить представление в установленном порядке в Правительство Российской Федерации карт проектов ОНДП до 10 декабря 2009 года.

На 1 октября 2010 года ответственными исполнителями утверждены карты 17 из 45 проектов ОНДП (37,8 %), в том числе: № 1 «Формирование здорового образа жизни», № 3 «Поддержка семьи», № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения», № 9 «Качественное и доступное жилье», № 11 «Развитие пенсионной системы», № 12 «Поддержка социально незащищенных групп населения», № 17 «Развитие рынка труда», № 19 «Развитие авиационной промышленности и двигателестроения», № 24 «Медицинская техника и фармацевтика», № 25 «Стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение», № 26 «Цифровое телерадиовещание», № 28 «Формирование современной инфраструктуры связи и телекоммуникаций», № 29 «Электронное правительство», № 33 «Повышение эффективности использования водных ресурсов», № 43 «Противодействие незаконному обороту наркотиков».

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815 Минрегионом России подготовлены 3 карты проектов, ответственным исполнителем по которым является Минрегион России (№ 9 «Качественное и доступное жилье», № 10 «Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания» и № 47 «Эффективная региональная политика»).

В ходе проверки установлено, что Минрегион России, учитывая необходимость согласования карты проекта № 10 «Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания» с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и Фондом «Институт экономики города», письмами от 6 мая 2010 года № 18601-ВТ/14, от 13 мая 2010 года № 19442-ВТ/14 и от 27 мая 2010 года № 22120-ВТ/14 предложил Правительству Российской Федерации установить срок внесения карты проекта - по истечении 2 месяцев после утверждения ФЦП по реформированию ЖКХ.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815 Минрегионом России подготовлена карта проекта ОНДП № 47 «Эффективная региональная политика», но до настоящего времени не утверждена. Минрегион России письмом от 7 июля 2010 года № ВВ-574/02 представил в Правительство Российской Федерации вариант, доработанный с учетом замечаний.

Следует отметить, что с момента направления в Правительство Российской Федерации указанных писем до момента окончания контрольного мероприятия в Минрегионе России (3 ноября 2010 года) прошел значительный срок, но Министерство не представило Счетной палате Российской Федерации информацию о рассмотрении предложений Минрегиона России и дальнейшей работе по утверждению карт проектов № 10 и № 47 ОНДП.

Карта проекта № 47 ОНДП предусматривает решение 13 задач, в том числе:

- создание условий для социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации в рамках реализации федеральных целевых программ территориального развития;

- поддержка приоритетных инвестиционных проектов, в том числе путем создания объектов транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры;

- содействие развитию моногородов и др.

В карте проекта (приложение № 1 к карте) отмечено, что одним из рисков, негативно влияющих на достижение целевых индикаторов проекта, является организационный риск, т. е. нескоординированные действия федеральных и региональных органов исполнительной власти. В этой связи проектом Концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации, разработанной Минрегионом России, предусмотрены мероприятия по совершенствованию системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов.

Картой проекта предусмотрено следующее финансирование:

Источники финансирования	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2009-2012 гг.
Всего	993197,19	841271,71	675628,87	678789,68	3188887,45
За счет средств федерального бюджета	767379,84	669074,65	554591,42	522511,04	2513556,95
За счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (справочно)	34234,19	48721,57	33597,97	30785,67	147339,40
За счет средств внебюджетных источников (справочно)	191583,16	123475,49	87439,48	125492,97	527991,10

Разрабатываемые карты отдельных проектов вступают в противоречие с действующей системой нормативных правовых актов и существующей системой отчетности. Проекты ОНДП № 1 «Формирование здорового образа жизни» и № 4 «Сохранение и укрепление здоровья населения, развитие здравоохранения» перекликаются с приоритетным национальным проектом «Здоровье» (ответственный исполнитель - Минздравсоцразвития России), проекты ОНДП № 5 «Развитие дошкольного и общего образования» и № 6 «Комплексная модернизация профессионального образования» - с приоритетным национальным проектом «Образование» (ответственный исполнитель - Минобрнауки России), проект ОНДП № 9 «Качественное и доступное жилье» - с приоритетным национальным проектом «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Карта проекта ОНДП № 10 «Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания» может быть реализована только после окончательного утверждения федеральной целевой программы по реформированию ЖКХ, которая на настоящее время не утверждена.

Во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С. С. Собянина от 6 августа 2010 года № СС-П13-5479 Минрегионом России в соответствии с прилагаемыми к указанному поручению Временным положением о порядке подготовки и представления отчетов о ходе исполнения проектов и внесения изменений в карту проекта по реализации ОНДП и Методическими рекомендациями по составлению отчетов о ходе исполнения проектов по реализации ОНДП подготовлен отчет о ходе исполнения проекта ОНДП № 9 «Качественное и доступное жилье» за III квартал 2010 года.

В пояснительной записке к указанному отчету, в частности, было отмечено, что «в процессе реализации проекта возникли проблемы с предоставлением ежемесячной и ежеквартальной отчетности в сроки, установленные Временным положением, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации 6 августа 2010 года № 4003п-П13. Указанные сроки значительно короче установленных сроков предоставления отчетности по реализации федеральных целевых программ, а также бухгалтерской и статистической отчетности. В связи с этим полагается целесообразным внести изменения во Временное положение в части изменения указанных сроков с обязательным согласованием их со сроками представления иной бухгалтерской (кассовой) отчетности»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> В настоящее время Минрегион России, кроме отчетов о ходе исполнения проекта ОНДП № 9 «Качественное и доступное жилье», по данной тематике представляет отчеты по ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы, по приоритетному национальному проекту «Доступное и комфортное жилье - гражданам России».

Кроме того, следует отметить, что в соответствии с Методическими рекомендациями по составлению отчетов о ходе исполнения проектов по реализации ОНДП в отчетах представлены данные в целом по Российской Федерации без разбивки по субъектам Российской Федерации.

4. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1996-р утвержден План подготовки актов по реализации в 2009-2010 годах ОНДП (далее - План), в соответствии с которым по направлению «Сбалансированное региональное развитие» Минрегиону России, Минэкономразвития России, Минфину России и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти было поручено подготовить ряд нормативных правовых актов.

Пунктом 167 Плана Минрегиону России и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти в 2009 году было поручено подготовить проект федерального закона по «совершенствованию разграничения полномочий, в том числе в части вопросов повышения эффективности взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В целях разработки упомянутого проекта федерального закона Минрегионом России во исполнение подпункта «а» пункта 2 ранее данного поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2008 года № ВП-П13-7127 подготовлен и письмом от 29 июня 2009 года № 19916-ВБ/06 направлен в Правительство Российской Федерации проект доклада Президенту Российской Федерации в части дальнейшего совершенствования разграничения полномочий между органами публичной власти. В данном проекте доклада нашли отражение, в том числе, вопросы дальнейшего совершенствования федерального законодательства в части разграничения полномочий между уровнями публичной власти в сферах инновационной деятельности, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, реализация которых предусмотрена поручением Президента Российской Федерации от 4 мая 2008 года № Пр-861ГС (пункт 5 абзац 4) и поручением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2009 года № СС-П16-1296. При этом поручения о дальнейшей работе по итогам рассмотрения упомянутого проекта доклада в Минрегион России не поступали.

Кроме того, Минрегион России совместно с Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления принимал участие в разработке проекта федерального закона № 223003-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на совершенствование федерального законодательства в части разграничения полномочий между уровнями публичной власти, а также организации местного самоуправления.

Вышеуказанный законопроект был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в качестве Федерального закона от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Пунктом 168 Плана Минрегиону России, Минфину России и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти поручалось в 2009 году разработать проект нормативного правового акта по «совершенствованию правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с учетом приоритетов федеральной политики».

В результате проделанной работы был подготовлен проект постановления, в котором устанавливалась норма, позволяющая определить в правилах распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Фе-

дерации конкретный порядок утверждения распределения субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, в том числе посредством передачи субъектам бюджетного планирования права утверждать распределение субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации их нормативными правовыми актами.

Данное изменение введено в действие постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 года № 693.

Пунктом 170 Плана Минрегиону России, Минэкономразвития России и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти поручалось в 2009 году разработать проект нормативного правового акта по «созданию механизма региональной кластерной политики, направленного на реализацию конкурентных преимуществ регионов».

Минрегион России направил в Минэкономразвития России письмо от 13 октября 2009 года № 33575-СЮ/02 по исполнению указанного пункта. В письме, в частности, было отмечено, что «для создания механизма региональной кластерной политики, направленного на реализацию конкурентных преимуществ регионов, требуется проведение научно-исследовательской работы на данную тему. В рамках оптимизации бюджета данная научно-исследовательская работа не вошла в перечень научно-исследовательских и/или опытно-конструкторских работ, предлагаемых к выполнению в 2009 году в сфере деятельности Минрегиона России. В этой связи в установленные сроки пункт распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1996-р не может быть исполнен.

Следует отметить, что на момент окончания контрольного мероприятия в Минрегионе России указанный пункт Плана не исполнен, и Минрегион России не представил объяснений, почему указанный пункт Плана не исполнялся в 2010 году, и не исполнен до настоящего времени.

В соответствии с пунктом 172 Плана по направлению «Создание системы стратегического управления» Минэкономразвития России, Минрегиону России и Минфину России необходимо было подготовить в 2009 году проект федерального закона «О государственном прогнозировании и социально-экономическом развитии Российской Федерации».

Подготовленный Минэкономразвития России проект федерального закона письмом от 2 июля 2009 года № 10451-АК/Д19 был направлен на согласование в Минрегион России, где проект рассмотрен и согласован. Минфин России проект не согласовал, в результате закон до настоящего времени не принят.

В соответствии с пунктом 171 Плана по направлению «Создание системы стратегического управления» Минрегиону России и Минэкономразвития России было поручено в 2009 году разработать проект нормативного правового акта по совершенствованию механизма комплексной оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В настоящее время оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится Минрегионом России на основе ежегодных докладов о достигнутых значениях показателей оценки эффективности деятельности субъектов Российской Федерации, представляемых субъектами Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В качестве исходных данных для проведения оценки эффективности деятельности используются официальные данные, представляемые в докладах высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, в которых содержатся официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, ведомственной статистики и результаты социологических опросов населения (по данным ФСО России).

По результатам оценки формируются:

- доклад Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации об оценке эффективности деятельности субъектов Российской Федерации по итогам отчетного года;

- предложения по распределению грантов субъектам Российской Федерации, достигшим наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подготовленные в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 года № 608 «Об утверждении правил выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

В проверяемый период во исполнение пункта 171 Плана подготовки актов по реализации в 2009-2010 годах ОНДП Минрегионом России был разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которое было принято (постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322).

С учетом предложений субъектов Российской Федерации, а также практического опыта по итогам 2006-2009 годов, в данное постановление были внесены изменения постановлениями Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2010 года № 212 и от 26 июля 2010 года № 542.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 года № 541 внесены изменения в Правила выделения грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

## **Цель 2. Оценка соответствия критериев и показателей проектов и программ, реализуемых в Регионе, целям социально-экономического развития**

**1.** Повышение эффективности бюджетных расходов в последние годы напрямую связано с внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, реализуемого через совокупность программ и проектов. В Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года ставится задача перехода к «программному» бюджету. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р утвержден перечень государственных программ Российской Федерации.

Основным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики в регионах на сегодня являются федеральные целевые программы. Результаты контрольного мероприятия показывают, что в настоящее время уровень «программируемости» расходов и, соответственно, достижения поставленных целей социально-экономического развития остается низким.

Следует отметить, что в условиях финансово-экономического кризиса объем бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП в Российской Федерации снижался. Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ объем расходов федерального бюджета на реализацию ФЦП был предусмотрен в сумме 1161141,8 млн. рублей. Федеральными законами от 28 апреля 2009 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» и от 3 октября 2009 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» ука-



занные расходы были уменьшены на 252364,6 млн. рублей (на 21,7 %) и на 5011,8 млн. рублей (на 0,55 %), соответственно, и составили 903768,4 млн. рублей.

На территории Региона реализуется более половины всех федеральных целевых программ Российской Федерации: в 2008 году - 25 из 46, в 2009 году - 29 из 51, в 2010 году - 26 из 53. На реализацию всех ФЦП в Регионе в 2008 году направлено 19,4 % (523598,4 млн. рублей) всех расходов Региона, в 2009 году - 21,2 % (583942,4 млн. рублей).

Перечень федеральных целевых программ (далее - Перечень ФЦП) и программных мероприятий по ФЦП, реализуемых в Регионе в период 2008-2010 годов, сформирован из ранее действующих федеральных программ и вновь разработанных в период 2007-2009 годов (приложение № 4).

В период 2008-2010 годов из общего числа ФЦП, реализуемых на территории Региона, завершены 2 программы: ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 года № 564 (с изменениями), и ФЦП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 561 (с изменениями).

ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» первоначально утверждалась на период до 2011 года, но была прекращена досрочно. По итогам заключительного 2008 года из 13 объектов, запланированных по программе к завершению на территории Региона, только 5 объектов сданы в эксплуатацию. По 8 незавершенным объектам строительства технический результат (процент освоения) выше 35 % у 5 объектов, по остальным 3 объектам с общим объемом финансирования 27,67 млн. рублей процент освоения составляет менее 10 %. Мероприятие 2008 года по «строительству водопроводных сетей» протяженностью 0,8 км не реализовывалось вообще.

В результате по итогам 2008 года из 8 целевых индикаторов и показателей оценки результатов программы, предусмотренных на 2008 год, значения которых были скорректированы в сентябре 2008 года, частично выполнены только 3.

В 2009 году вместо ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008» был введен механизм предоставления целевых субсидий. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217 утверждены Правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В рамках этих Правил 8 субъектам Российской Федерации в Регионе направлены средства федерального бюджета в общей сумме 436,5 млн. рублей.

Второй программой, завершенной в Регионе в 2008 году, является ФЦП «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005-2009 годы». Уровень финансирования программы в течение всего периода за счет всех источников составил 95,8 %, в том числе за счет средств федерального бюджета - 99,1 процента.

В 2008 году на территории Региона в рамках реализации этой программы Федеральной службой исполнения наказаний были предоставлены субсидии 2 субъектам Российской Федерации (Амурской и Сахалинской областям) на общую сумму 10,5 млн. рублей. В 2009 году было заключено 4 соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на общую сумму 16,4 млн. рублей

для оснащения государственных наркологических диспансеров необходимым лабораторным оборудованием для обнаружения наркотиков в организме человека.

При этом ФСИН России в 2009 году не проводила обучение работников лечебных исправительных учреждений современным методикам выявления больных наркоманией.

По итогам 2009 года из 8 запланированных целевых индикаторов и показателей по данной программе не достигнут 1 показатель - «Отношение количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений к количеству зарегистрированных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков» (план - 71 %, отчет - 72 процента).

Перечень ФЦП, реализованных в Регионе в 2009 году, не только вырос по количеству (на 5 программ), но и изменился по структуре.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 345 была прекращена реализация Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления.

Также в 2009 году постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 года № 377 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848» была прекращена ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». В указанном постановлении ФЦП была переименована в программу «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)», реализация которой определена с 1 января 2010 года.

Сроки реализации отдельных программ истекли, но их реализация в некоторых субъектах Российской Федерации продолжалась. Так, несмотря на то, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 1446-р реализация ФЦП «Энергоэффективная экономика» на 2002-2005 годы и на перспективу до 2010 года была завершена в 2006 году и Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» на 2008 год не было предусмотрено финансирование по данной ФЦП, в Амурской области программа реализовывалась за счет внебюджетных источников.

ФЦП «Русский язык (2006-2010 годы)» в Амурской области в 2009 году не реализовалась по причине отсутствия финансирования, в то время как Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» были предусмотрены средства из федерального бюджета в сумме 0,76 млн. рублей.

С 2008 года на территории Региона (Камчатский край) началась реализация первого этапа ФЦП «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2012 года» (утверждена 29 декабря 2007 года № 972).

С 2009 года на территории Региона началась реализация 5 новых федеральных целевых программ, которые были утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации в 2007-2009 годах: ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009-2013 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2008 года № 79); ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2014 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2009 года № 365); ФЦП «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2015 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 1036); ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 года № 568); ФЦП «Повышение эффектив-

ности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2014 годах» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 606).

2. По данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на реализацию всех федеральных целевых программ на территории Региона из всех источников финансирования было предусмотрено в 2008 году 101654,7 млн. рублей, в 2009 году - 123954,8 млн. рублей, в 2010 году - 108901,6 млн. рублей.

В таблице приведены объемы финансирования в 2008-2010 годах по всем ФЦП, реализуемым в Регионе:

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Количество ФЦП	25	29	26
Объем финансовых средств, предусмотренный по ФЦП, млн. руб.	101654,7	123954,8	108901,6
Исполнение, млн. руб.	90506,7	110230,6	42350,8
Уровень исполнения, %	89,0	88,9	38,8
Доля предусмотренных расходов федеральным бюджетом по ФЦП в Регионе к общему объему бюджетных ассигнований по ФЦП в РФ, %	13,2	13,7	14,7

Справочно: объем финансирования из федерального бюджета по всем ФЦП на 2008 год был предусмотрен в сумме 769053,7 млн. рублей, в 2009 году - 903768,4 млн. рублей (по сравнению с 2008 годом рост 17,5 %), в 2010 году - 740151,7 млн. рублей (к концу года возможен рост до 805700 млн. рублей). В Перечне ФЦП, включенных в проект федерального закона на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, содержится 56 ФЦП. Объемы ассигнований по этим ФЦП не соответствуют объемам финансирования, предусмотренным в паспортах 24 ФЦП (42,9 процента).

Структура финансирования ФЦП, реализуемых в Регионе, по источникам финансирования в 2008 и 2009 годах представлена в таблице:

Наименование показателей	Предусмотрено, млн. руб.	В % к общему объему	Исполнено, млн. руб.	В % к исполнению
Объем финансовых средств в 2008 г., всего в том числе:	101654,7	-	90454,2	-
средства федерального бюджета	60357,6	59,4	54338,3	60,1
средства бюджетов субъектов РФ	12497,3	12,3	9879,1	10,9
внебюджетные средства	28799,8	28,3	26236,7	29,0
Объем финансовых средств в 2009 г., всего в том числе:	123954,9	-	110230,6	-
средства федерального бюджета	88059,6	71,0	85870,6	77,9
средства бюджетов субъектов РФ	25013,5	20,2	13666,0	12,4
внебюджетные средства	10881,8	8,8	10694,1	9,7

Объемы финансовых средств, предусмотренные на реализацию ФЦП в Регионе на 2009 год, имеют значительную динамику роста (на 21,9 %) по сравнению с 2008 годом. При этом объем федеральных средств по сравнению с 2008 годом вырос в 1,4 раза, средств субъектов Российской Федерации - в 2 раза. Однако их освоение составило по федеральным средствам только 97,5 %, а по средствам субъекта Российской Федерации - 54,6 %. Неиспользованными остались 13724,3 млн. рублей, в том числе: федеральные средства - в сумме 2189,0,0 млн. рублей и средства субъектов Российской Федерации - в сумме 11347,5 млн. рублей.

В 2009 году в Регионе в 2,6 раза сократились объемы средств, привлекаемые из внебюджетных источников. В результате 71,0 % средств, реализованных в рамках ФЦП в Регионе, были профинансированы за счет средств федерального бюджета.

Работа ряда государственных заказчиков ФЦП по привлечению средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников оказалась неудовлетворительной. Фактическое неисполнение программных мероприятий за счет указанных источников по сравнению с параметрами, принятыми при утверждении ФЦП, составило 15542,6 млн. рублей, что не обеспечило реализацию мероприятий ФЦП в предусмотренных объемах.

Сведения о реализации ФЦП в 2009 году на территории Региона по субъектам Российской Федерации и структуре источников финансирования представлены в приложении № 5 к отчету.

Из 29 федеральных целевых программ, реализуемых в 2009 году в Регионе, наибольшее количество приходится на Магаданскую область (20), Амурскую область (17), Камчатский край (18), Забайкальский край (13), Хабаровский край (15), Республику Саха (Якутия) (14), а наименьшее - на Чукотский автономный округ (2).

В общем объеме средств, предусмотренных на реализацию ФЦП (123954,9 млн. рублей), на 2 субъекта Российской Федерации - Приморский край и Республика Саха (Якутия) - приходится 44 % всех финансовых средств. В Еврейской автономной области реализуется 10 ФЦП (34,4 % от общего количества ФЦП в Регионе) с общим объемом 1858,8 млн. рублей, что составляет только 1,4 % от общего объема средств, направленных на реализацию ФЦП в Регионе.

Наблюдается неравномерное распределение средств также по сферам расходов. Четвертая часть бюджетных средств, предусмотренных на реализацию программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в 2008-2009 годах направляется на развитие транспортной инфраструктуры, остальные средства - на развитие топливно-энергетического комплекса (ТЭК), инженерной и социальной инфраструктуры, водного хозяйства. При этом на развитие транспортного комплекса в Регионе значительный объем финансирования направляется также в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

То, что свыше 70 % финансовых ресурсов направлены на транспортный комплекс, а такие важные для Региона сферы как топливно-энергетический комплекс и социальная сфера финансируются по остаточному принципу, является свидетельством определенной несогласованности в области проведения технико-экономических обоснований большинства ФЦП и вызывает определенную озабоченность.

В частности, возникла необходимость корректировки ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» в части возможности пересмотра сроков начала строительства с 2011 года на 2009 год и увеличения объемов финансирования в целях дальнейшего развития энергетической инфраструктуры Региона и синхронизации ввода объектов нефтепроводной системы Восточная Сибирь - Тихий океан (ВСТО) и электроэнергетики по объекту «Строительство ВЛ-220 кВ Нерюнгринская ГРЭС - Нижний Куранах - Томмот - Майя».

До настоящего времени не решен вопрос ликвидации перекрестного субсидирования и возмещения затрат на выработку электрической энергии дизельными электростанциями на территории Республики Саха (Якутия), включенный в протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина от 21 августа 2009 года № ВП-П9-34пр.

Внутри Республики Саха (Якутия) сейчас существуют все виды перекрестного субсидирования: между электрической и тепловой энергией, между категориями потребителей, между энергорайонами. Кроме того, начиная с 2007 года возникло межрегиональное перекрестное субсидирование.

С 1 января 2011 года планируется раздельное тарифообразование в Южной энергозоне Республики Саха (Якутия) и технологически изолированных системах - Центральном и Западном энергорайонах Якутии. Данное обстоятельство существенно усугубляет проблему и диктует необходимость немедленного решения вопроса по ликвидации перекрестного субсидирования в связи с потерей одного из источников перекрестного субсидирования - промышленных потребителей Южно-Якутского энергорайона, на которых приходится почти треть перекрестных «доходов» для покрытия фактических затрат на дизельную энергетику.

Эти и другие мероприятия требуют выделения значительных средств из федерального бюджета, которые не учитываются в действующих ФЦП.

На совещании 28 августа 2010 года в г. Якутске у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина были выработаны следующие подходы к решению вопроса по дизельной энергетике:

- выделение Республике Саха (Якутия) с 2010 по 2015 год включительно субсидий из федерального бюджета в размере 3255,0 млн. рублей на возмещение затрат на выработку электрической энергии дизельными электростанциями и 2255,0 млн. рублей на реализацию мероприятий по модернизации дизельной энергетике ежегодно;

- начиная с 2016 года необходимый уровень возмещения затрат на выработку электрической энергии дизельными электростанциями (по результатам мероприятий по модернизации дизельной энергетике - 1746 млн. рублей в год) финансировать за счет средств бюджета Республики Саха (Якутия).

При этом общий уровень программируемых расходов республиканского бюджета в проверяемом периоде составил более 56 %, что превышает средний уровень программируемых расходов по Региону. На территории Республики Саха (Якутия) осуществлялась реализация следующих видов региональных долгосрочных целевых программ: республиканские (до 2009 года - республиканские и государственные) и ведомственные целевые программы. В 2008 году в Республике Саха (Якутия) осуществлялась реализация 24 региональных (государственных) и 12 (из 16 утвержденных) ведомственных целевых программ. В 2009 году на территории Республики реализовывалось 26 республиканских (из 31 действующей) и 15 (из 17 утвержденных) ведомственных целевых программ. В I полугодии 2010 года - 26 (из 31) республиканских и 13 (из 18) ведомственных целевых программ.

Общая сумма программируемых на республиканском уровне расходов государственного бюджета Республики Саха (Якутия) в 2008-2009 годах и в I квартале 2010 года составила 117856,7 млн. рублей, в том числе: в 2008 году - 42361,8 млн. рублей, из них средства республиканских (государственных) целевых программ - 39258,2 млн. рублей, средства ведомственных целевых программ - 3103,6 млн. рублей; в 2009 году - 46832,1 млн. рублей, из них: средства республиканских (государственных) целевых программ - 40525,9 млн. рублей, средства ведомственных целевых программ - 6306,2 млн. рублей; в I полугодии 2010 года - 28662,8 млн. рублей, из них: средства республиканских (государственных) целевых программ - 24912,5 млн. рублей, средства ведомственных целевых программ - 3750,3 млн. рублей.

Кроме того, можно констатировать положительную динамику уровня программируемых расходов бюджета Республики Саха (Якутия), который в проверяемом периоде составил: в 2008 году - 56,5 % (42361,8 млн. рублей из общего объема расходов государственного бюджета Республики в размере 74948,4 млн. рублей); в 2009 году - 57,2 % (46832,1 млн. рублей из общего объема расходов в размере 81816,9 млн. рублей).

Сумма программируемых расходов государственного бюджета Республики Саха (Якутия), произведенных в I полугодии 2010 года, составила 28662,8 млн. рублей (32,2 % от утвержденного годового объема расходов государственного бюджета в сумме 88880,0 млн. рублей).

**3. Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» (далее - ФЦП ДВиЗ, Программа) по объемам средств входит в число 10 наиболее крупных программ, реализуемых в Российской Федерации, и самой крупной в Регионе.**

За период реализации с 1996 по 2010 год в ФЦП ДВиЗ 15 раз вносились корректировки (редакции), из них 3 носили концептуальный характер (изменения по целям

и целевым индикаторам оценки реализации мероприятий) и 12 - редакционный (на соответствие с действующим законодательством), уточнялись объемы финансирования по годам.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № 801 с 1 января 2008 года ФЦП ДВиЗ была дополнена подпрограммой «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (далее - Подпрограмма).

На реализацию ФЦП ДВиЗ в 2009 году из всех источников финансирования было предусмотрено 167262,7 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета - 89440,0 млн. рублей, или 53,5 %, средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 20040,7 млн. рублей, или 12,0 %, и внебюджетные средства - 57782,0 млн. рублей, или 34,5 процента.

Структура направлений финансирования и исполнения ФЦП ДВиЗ в 2009 году в разрезе источников финансовых ресурсов представлена в таблице:

(млн. руб.)

	Финансовые средства			
	всего	в том числе средства:		
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ	внебюджетные
Предусмотрено на 2009 г., всего	167262,7	89440,0	20040,7	57782,0
в том числе:				
Капитальные вложения	166070,2	88247,5	20040,7	57782,0
НИОКР	47,1	47,1	-	-
Прочие нужды	1145,4	1145,4	-	-
Кассовое исполнение за 2009 г.	134876,8	88178,6	9599,8	37098,4
Капитальные вложения	133708,4	87010,2	9599,8	37098,4
НИОКР	42,5	42,5	-	-
Прочие нужды	1125,9	1125,9	-	-
Кассовое исполнение в % к предусмотренным объемам	80,6	98,6	47,9	64,2

Распределение средств на государственные капитальные вложения в 2009 году по ФЦП ДВиЗ, Подпрограмме и структуре источников финансирования представлено в таблице:

(млн. руб.)

	Финансовые средства			
	всего	в том числе средства:		
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ	внебюджетные
Предусмотрено на 2009 г. капвложений, всего	166070,2	88247,5	20040,7	57782,0
в том числе:				
ФЦП ДВиЗ без учета Подпрограммы	35305,1	26329,6	6506,4	2469,1
Подпрограмма	130765,1	61917,9	13534,3	55312,9
Кассовое исполнение капвложений за 2009 г.	133708,4	87010,2	9599,8	37098,4
Кассовое исполнение в % к предусмотренным объемам	80,5	98,6	47,9	64,2
кассовое исполнение ФЦП ДВиЗ без учета Подпрограммы	33858,5	25719,2	6604,9	1534,3
кассовое исполнение в % к предусмотренным объемам	95,9	97,7	101,5	62,1
кассовое исполнение Подпрограммы	99849,9	61290,9	2994,8	35564,1
кассовое исполнение в % к предусмотренным объемам	76,4	99,0	22,1	64,3

Основные объемы денежных средств ФЦП ДВиЗ (более 78,7 %) предназначены для реализации Подпрограммы. На реализацию ФЦП ДВиЗ без учета Подпрограммы в 2009 году из всех источников финансирования было предусмотрено 35305,1 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета - 26329,6 млн. рублей (74,6 % от общего объема), средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 6506,4 млн. рублей (18,4 %) и внебюджетные средства - 2469,1 млн. рублей (7,0 процента).

Кассовое исполнение в 2009 году по всем источникам финансирования составило 33858,5 млн. рублей, или 95,9 % от предусмотренного объема средств. При этом кассо-



вое исполнение средств федерального бюджета составило 25719,2 млн. рублей, или 97,7 %, бюджетов субъектов Российской Федерации - 6604,9 млн. рублей, или 101,5 %, и внебюджетных средств - 1534,3 млн. рублей, или 62,1 процента.

Анализ динамики финансирования мероприятий Программы и хода ее реализации свидетельствует о неосвоении средств федерального бюджета, запланированных в 2009 году, в 7 субъектах Региона (в Республиках Бурятия и Саха (Якутия), Амурской области, Приморском, Забайкальском и Камчатском краях, Еврейской автономной области).

По данным Минрегиона России, основными причинами неосвоения бюджетных средств являются задержки в заключении соглашений государственных заказчиков с субъектами Российской Федерации.

Отмечается также низкий уровень софинансирования со стороны одних субъектов Российской Федерации или полное его отсутствие в других, как, например, в Забайкальском и Камчатском краях, вследствие чего не были исполнены расходные обязательства субъектов Российской Федерации в соответствии с заключенными соглашениями.

Имеет место недостаточный контроль государственных заказчиков Программы, таких как Минэнерго России, Росавтодор и Росавиация, за соблюдением уровня софинансирования мероприятий за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, а также привлечением средств внебюджетных источников и освоением средств федерального бюджета.

Предложения Росавиации по перераспределению бюджетных средств в объеме 601,9 млн. рублей на другие объекты Программы, направленные в августе 2009 года, не были приняты Минфином России, в связи с этим средства федерального бюджета в объеме 601,9 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет как неиспользованные.

В отчете Минрегиона России за 2009 год, направленном в Минэкономразвития России, отсутствует результат фактического освоения (технический результат) в целом по ФЦП ДВиЗ, а по программным мероприятиям отсутствует в отчете государственного заказчика (Росавиация).

Из 132 целевых индикаторов, предусмотренных к выполнению в 2008 году, не выполнен в полном объеме 31 показатель. На 2009 год было запланировано 118 индикаторов, не выполнены 48, в их числе: «Валовый региональный продукт», «Численность экономически активного населения», «Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда)».

По мнению Минрегиона России, невыполнение установленных показателей в 2008-2009 годах связано с неблагоприятной экономической ситуацией в стране и сокращением объемов бюджетного финансирования.

В связи с корректировкой Программы в 2010 году Минэкономразвития России не утверждена поквартальная разбивка целевых индикаторов, характеризующих эффективность реализации ФЦП ДВиЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2010 года № 796 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» общий объем финансирования был уменьшен на 8 %, с 407838,8 млн. рублей до 375694,9 млн. рублей. Соответственно, изменились и плановые значения индикаторов на 2010 год: уменьшение на 8 % финансирования ФЦП ДВиЗ уменьшает на 6,7 % валовой региональный продукт Региона за счет снижения ВРП Республики Саха (Якутия) на 8,7 %, при том, что в Республике планируется рост данного показателя в 2010 году на 2,7 процента.

По данным Минрегиона России, в Подпрограмме «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» фактическое распределение средств в 2009 году по источникам средств представлено в таблице:

(млн. руб.)

	Финансовые средства			
	всего	в том числе средства:		
		федерального бюджета	бюджетов субъектов РФ	внебюджетных источников
Предусмотрено по Подпрограмме	131494,9	62447,7	13534,3	55312,9
Кассовое исполнение за 2009 г.	102735,5	62447,7	2998,9	37089,4
Кассовое исполнение, в % к предусмотренным объемам	78,1	100,0	22,15	67,1

Предусмотренный объем финансирования по капитальным вложениям на 2009 год за счет всех источников финансирования составил 131494,9 млн. рублей, в том числе средств федерального бюджета - 62447,7 млн. рублей (47,4 %). При этом имеет место неурегулированное несоответствие (на 12,0 млн. рублей) по объемам средств, предусмотренных к финансированию по Подпрограмме и утвержденных законом об исполнении соответствующего бюджета на текущий финансовый год.

Крайне низким (22,15 %) является исполнение по расходам бюджета Приморского края и бюджета г. Владивостока по ФЦП ДВиЗ. По внебюджетным источникам кассовое исполнение составило 35564,1 млн. рублей (или 64,3 %) от предусмотренного объема. Из 9 индикаторов, предусмотренных Подпрограммой на 2009 год, не выполнены в полном объеме 5, а по итогам I полугодия 2010 года - 7.

**4.** Все ФЦП при наличии в них раздела по оценке социально-экономической и экологической эффективности программы отличаются по методикам расчетов эффективности, что говорит об отсутствии единого подхода к оценке основных программных показателей эффективности.

Так, в ФЦП ДВиЗ и ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы», основных ФЦП, реализуемых в Регионе, используется методика оценки эффективности, основанная на расчете степени достижения установленных значений системы целевых индикаторов, алгоритмы расчета которых приводятся в тексте ФЦП.

ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» содержит ссылку на утвержденную Минэкономразвития России методику оценки проектов. Оценка эффективности данной ФЦП производится по количественным и качественным показателям общественной, коммерческой и бюджетной эффективности. В качестве количественных показателей применяются показатели интегрального дисконтированного эффекта, а качественных - показатели окупаемости мероприятий ФЦП с учетом дисконтирования. Количественным показателем эффективности программы является чистый дисконтированный доход, рассчитанный как разность между доходами от реализации инвестиционных проектов и расходами на капитальные вложения по ним с учетом дисконтирования.

Качественным показателем эффективности программы является срок окупаемости с учетом дисконтирования, характеризующий минимальный период времени, по истечении которого накопленный дисконтированный эффект становится и в дальнейшем остается неотрицательным. Срок окупаемости рассчитывается для общественной, коммерческой и бюджетной эффективности.

Такие ФЦП, как ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы, ФЦП «Социальное развитие села до 2012 года» и ряд других ФЦП, утвержденных в 2002-2007 годах, не содержат методик расчета эффективности. То, что свыше 60 % действующих программ не содержат ссылки на методику расчетов эффективности, является свидетельством определенной несогласованности при проектировании и разработке большинства ФЦП и создает риски неэффективного распоряжения государственными ресурсами.

**5.** Действенным инструментом достижения целей социально-экономического развития на соответствующий период, установленных актами Президента Российской Федера-



ции и Правительства Российской Федерации, являются трансферты из федерального бюджета на цели, определяемые федеральными органами исполнительной власти - субъектами бюджетного планирования в соответствии с перечнем приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Все субъекты Российской Федерации в составе Региона являются получателями всех видов финансовой помощи от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов (приложение № 6 к отчету).

В 7 субъектах такая финансовая помощь составляет свыше 40 % поступающих доходов: Республика Бурятия - 53,84 %, Забайкальский край - 41,0 %, Камчатский край - 57,66 %, Амурская область - 41,9 %, Магаданская область - 53,25 %, Еврейская автономная область - 49,68 %, Чукотский автономный округ - 60,99 %, что в значительной степени обеспечивает сбалансированность их бюджетов.

Несмотря на значительные объемы поступлений финансовой помощи, по итогам 2008 года 5 из 12 субъектов Российской Федерации в Регионе имели дефицит бюджета: Республика Саха (Якутия) - 3723,08 млн. рублей, Иркутская область - 1578,17 млн. рублей, Камчатский край - 2075,9 млн. рублей, Хабаровский край - 1461,96 млн. рублей, Еврейская автономная область - 119,95 млн. рублей.

Общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в Регионе в 2008 году составил 529629,76 млн. рублей. Наибольший объем поступлений доходов отмечен в 5 субъектах Российской Федерации (в Республике Саха (Якутия), Приморском и Хабаровском краях, Иркутской и Сахалинской областях). В 2009 году темп роста общего объема доходов субъектов Российской Федерации в Регионе составил 115,2 %, а темп роста безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации - 132,9 % (приложение № 7 к отчету).

В 2009 году безвозмездные поступления в доходах субъектов Российской Федерации в Регионе увеличились по сравнению с 2008 годом на 32,9 % и составили 255386,11 млн. рублей, или 41,83 % от общего объема доходов. В 2 раза (до 10 из 12) увеличилось число субъектов, у которых доля безвозмездных поступлений в доходах составила свыше 40 %. Рост финансовой помощи из федерального бюджета обеспечил сокращение количества несбалансированных бюджетов субъектов Российской Федерации до 2. При этом дефицит консолидированного бюджета Хабаровского края вырос в 1,9 раза и составил 2805,35 млн. рублей, а дефицит консолидированного бюджета Амурской области сократился в 1,4 раза и составил 978,29 млн. рублей (приложение № 8 к отчету).

Субъекты бюджетного планирования в отношении каждого вида субсидий самостоятельно разрабатывают правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Основанием для выделения субсидии является заключение соглашения между главным распорядителем средств федерального бюджета и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета по форме, утвержденной соответствующим федеральным органом государственной власти, осуществляющим выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности.

В ходе контрольного мероприятия рассмотрены 12 соглашений, заключенных между 7 главными распорядителями средств федерального бюджета и высшим исполнительным органом государственной власти Республики Саха (Якутия), о предоставлении субсидий из федерального бюджета. Результаты оценки этих соглашений свидетельст-

вуют о формальном подходе участников к обязательствам соглашения при предоставлении федеральных субсидий и перечню целевых показателей для оценки эффективности использования субсидий.

Так, по соглашению от 2 июня 2010 года № МС-03-51/05 Федеральное агентство водных ресурсов предоставляет субсидию Правительству Республики Саха (Якутия) в размере 365656,9 тыс. рублей на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъекта Российской Федерации, не включенных в долгосрочные (федеральные) целевые программы. При этом условия предоставления субсидии со стороны Федерального агентства по водным ресурсам включают обязательства, исполненные получателем еще в декабре 2009 года и в мае 2010 года.

Предусмотренные в законе Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2009 года № 62-3 «О государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на 2010 год» обязательства по расходам регионального бюджета на данные мероприятия в сумме 29000,0 тыс. рублей (7,9 % от объема федеральной субсидии) согласно графику финансирования мероприятий (приложение № 5 к соглашению) следовало исполнить еще в мае 2010 года до заключения соглашения.

Субъект бюджетного планирования при определении уровня софинансирования расходных обязательств субъекта Российской Федерации вправе предусмотреть в правилах предоставления субсидий дополнительные показатели, используемые для определения уровня софинансирования соответствующего расходного обязательства субъекта Российской Федерации за счет средств федерального бюджета.

В приложении к отчету об эффективности использования данной субсидии в число целевых показателей оценки эффективности ее использования включен показатель «уровень финансирования за счет федерального бюджета по отношению к финансированию за счет всех источников». Фактически он отражает не эффективность расходов, а контроль за сроками финансирования субсидии из федерального бюджета.

По соглашению от 10 февраля 2010 года № 80/2010 между Федеральной службой по труду и занятости и Правительством Республики Саха (Якутия) в разделе II «Права и обязанности сторон по реализации региональной программы «О Программе дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда в Республике Саха (Якутия) на 2010 год», утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2009 года» (с изменениями), определен порядок предоставления субсидии. Одним из условий предоставления субсидии из федерального бюджета в сумме 333780,3 тыс. рублей является выделение средств на эти мероприятия из бюджета субъекта Российской Федерации в сумме 45254,15 тыс. рублей, что составляет 13,5 % от объема федеральной субсидии. В соглашении определен перечень значений целевых показателей оценки эффективности использования субсидии: коэффициент напряженности на рынке труда - 3, уровень регистрируемой безработицы - 2,6 %, и перечень мероприятий, реализация которых позволит их достигнуть.

В июле 2010 года в соглашение вносятся изменения - дополнительное соглашение от 30 июля 2010 года № 80-1/2010, в котором увеличен размер субсидии, выделяемой из регионального бюджета, в 2,1 раза (до 95258,37 тыс. рублей). Размер субсидии, выделяемой из федерального бюджета, остался прежним при том, что число работников, находящихся под угрозой увольнения, а также признанных в установленном порядке временно безработными гражданами, и граждан, ищущих работу, выросло на 1632 человека, а число дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан - на 12 человек, и именно эти показатели являются базовыми при расчете размеров федеральной субсидии по каждому отдельному мероприятию.

По условиям соглашения только 40 % субсидии перечисляются субъекту Российской Федерации в пятидневный срок после выполнения условий о включении в региональный бюджет соответствующих расходов и определения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации для взаимодействия с Федеральной службой по труду и занятости. Остальные 60 % перечисляются по результатам фактического расходования средств из бюджета субъекта Российской Федерации как восстановление его кассовых расходов. В результате использования таких механизмов финансирования возникает дополнительная нагрузка на бюджет субъекта Российской Федерации, происходит отвлечение средств и снижается эффективность их использования.

Правила формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 года № 392 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации», предусматривают возможность перераспределения субъектом бюджетного планирования неосвоенных субсидий между субъектами Российской Федерации путем внесения соответствующих изменений в правовой акт.

Минрегионом России на правах субъекта бюджетного планирования вносились изменения в ведомственный приказ от 18 апреля 2008 года № 49 «Об утверждении распределения средств федерального бюджета, предоставляемых Министерством регионального развития Российской Федерации в 2008 году в виде субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности» с предложениями о перераспределении субсидий между субъектами Российской Федерации. Поскольку решения были утверждены приказом Минрегиона России от 24 декабря 2008 года № 291, в связи с окончанием финансового года перераспределенные субсидии не могли быть освоены в субъектах Российской Федерации и подлежали перечислению в федеральный бюджет.

**6.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» были утверждены Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее - Правила). Последние изменения в Правила внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2010 года № 647.

В соответствии с пунктом 17 Правил проекты Инвестиционного фонда Российской Федерации отбираются в рамках публичной процедуры в 2 этапа. На первом этапе осуществляется отбор проектов, проводимый инвестиционной комиссией по проведению отбора проектов, претендующих на получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, создаваемой Минрегионом России (далее - Инвестиционная комиссия). В состав Инвестиционной комиссии включаются представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. На втором этапе осуществляется отбор проектов, проводимый Правительственной комиссией по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значение (далее - Правительственная комиссия).

Правилами не предусматривается установление плановых показателей (индикаторов) социально-экономического развития на этапе реализации отдельных инвестиционных проектов. В паспорте инвестиционного проекта и инвестиционном соглашении

(документы, на основании которых реализуется проект) предусмотрен только перечень мероприятий, которые должны быть закончены в определенном году.

Во исполнение пункта 34 Правил<sup>5</sup> на момент окончания контрольного мероприятия в государственный реестр проектов, в отношении которых принято решение о предоставлении средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, внесены 12 инвестиционных проектов общегосударственного значения и 23 инвестиционных проекта регионального значения. В настоящий момент в Регионе с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации реализуются 3 проекта общегосударственного значения, в том числе:

- «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»;
- «Реализации проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань»;
- «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии».

В ходе проверки установлено, что реализация указанных проектов идет с отклонениями от сроков, предусмотренных паспортами проектов, утвержденными распоряжениями Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 года № 1708-р и от 10 марта 2009 года № 302-р.

#### **Проект «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области»**

Инвестором проекта проведены геологоразведочные работы, по результатам которых подтверждены запасы Бугдаинского и Быстринского месторождений, в то время как, согласно полученным данным, 3 месторождения - Култуминское, Лугоканское и Солонеченское - не отвечают критериям экономической эффективности из-за низкого содержания металлов, малых запасов и сложности отработки месторождений. В этой связи разработана новая концепция дальнейшего развития проекта, предусматривающая его реализацию в сокращенном виде.

13 июля 2010 года состоялось заседание Правительственной комиссии, на котором были одобрены новые параметры паспорта проекта, касающиеся изменения наименования проекта, сроков и объемов финансирования, ожидаемых результатов реализации инвестиционного проекта. Было принято решение:

- исключить из обязательств ОАО «ГМК Норильский никель» освоение Култуминского, Лугоканского и Солонеченского месторождений ввиду нецелесообразности их освоения в настоящее время, и снизить объем средств, выделяемых инвестором на разработку месторождений с 97707,56 млн. рублей до 72358,04 млн. рублей;
- продолжить строительство железнодорожной линии Нарын-1 (Борзя) - Лугокан в границах участка Нарын-1 (Борзя) - Газимурский завод протяженностью 223 км, и снизить с 48321 млн. рублей до 24179,96 млн. рублей объем средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и с 23078,62 млн. рублей до 8059,98 млн. рублей объем средств инвестора, направляемых на строительство железнодорожной линии.

В 2010 году планируется продолжение финансирования работ по проекту. Минрегионом России предполагается направить средства Инвестиционного фонда Российской Федерации в размере 2050,0 млн. рублей на финансирование строительства железнодо-

---

<sup>5</sup> В соответствии с пунктом 34 Правил проекты, в отношении которых принято решение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, после заключения инвестиционного соглашения либо концессионного соглашения подлежат регистрации в государственном реестре проектов, ведение которого возлагается на Министерство регионального развития Российской Федерации.

рожной линии Нарын-1 (Борзя) - Лугокан в границах участка Нарын-1 (Борзя) - Газимурский завод, а ОАО «ГМК «Норильский никель» выделит в 2010 году средства на финансирование строительства данного объекта в объеме 909,35 млн. рублей.

ОАО «ГМК Норильский никель» во II квартале 2010 года завершены инженерные изыскания для проектирования Бугдаинского ГОКа, а также проработаны технические решения и подготовлено техническое задание на проектирование Быстринского месторождения.

#### **Проект «Реализации проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань»**

В соответствии с отчетами, представленными ответственным исполнителем проекта в Минрегион России, по состоянию на 1 июля 2010 года освоено 4429,89 млн. рублей средств федерального бюджета, что составляет 80 % от объема финансирования на 2008-2010 годы.

В результате применения высокопроизводительного оборудования происходит опережение графика строительства тоннеля. В целях недопущения простоя проходческого щита Росжелдором предложено увеличить объем финансирования в 2010 году на 500,0 млн. рублей без изменения общего объема финансирования по проекту.

13 июля 2010 года на заседании Правительственной комиссии по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное значение, принято решение об увеличении объема финансирования по проекту в 2010 году на 500,0 млн. рублей без изменения сметной стоимости проекта, путем внесения соответствующих изменений в график финансирования проекта.

Информация о ходе реализации проекта во II квартале 2010 года ответственным исполнителем (Федеральное агентство железнодорожного транспорта) в части выполнения работ инвестором проекта в установленные сроки не была представлена.

#### **Проект «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии»**

Паспортом проекта предусмотрена реализация мероприятий по разработке проектной документации для реализации 10 отдельных инвестиционных проектов, не предусмотрена разбивка предоставляемых ассигнований по кварталам (плановые значения представлены годовыми суммами). В соответствии с паспортом все работы по проектированию должны быть закончены до конца 2010 года.

В соответствии с пунктом 63 раздела IX Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 134, Минрегион России осуществляет контроль и мониторинг хода реализации инвестиционных проектов, получивших государственную поддержку за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации.

В соответствии с приказом Минрегиона России от 18 февраля 2010 года № 56 сотрудниками Минрегиона России в период с 12 февраля по 5 марта 2010 года была осуществлена проверка хода реализации проекта, на основании которой составлен акт проверки хода реализации проекта.

По итогам проведенной проверки хода реализации проекта Минрегион России выявил существенные отставания хода выполнения работ со стороны ответственных исполнителей (Минэнерго России, ГК «Росатом») и инвесторов (ОАО «РусГидро», ОАО «ИГ «АЛРОСА», ОАО «Газпром»). Минрегионом России был сделан вывод, что из 10 инвестиционных проектов, предусмотренных к реализации в рамках проекта в соответствии

с паспортом проекта, работы ведутся только по проектированию железнодорожной и автомобильной инфраструктур, в установленные сроки завершена разработка проектной документации Инаглинского угольного комплекса.

По результатам проверки 20 мая и 13 июля 2010 года в Минрегионе России прошли совещания, на которых государственному координатору проекта - Правительству Республики Саха (Якутия) - было поручено согласовать изменения в паспорт проекта с учетом синхронизации графиков финансирования по срокам завершения работ по проектированию объектов инвесторов и объектов инфраструктуры, финансируемых за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации.

Реализация проекта в целом происходит с отставанием от установленных паспортом проекта и инвестиционным соглашением сроков финансирования и исполнения работ. В ходе проверки Правительством Республики Саха (Якутия) и ОАО «Корпорация развития Южной Якутии» были представлены причины задержек по отдельным объектам, в том числе:

- неведение бюджетного финансирования разработки проектной документации железнодорожной и автодорожной инфраструктуры проекта в I квартале 2010 года из-за отсутствия согласования соответствующих объемов между Минрегионом России и Минтрансом России;

- задержка с определением створа Канкунской гидроэлектростанции, в связи с чем невозможно было проводить строительство капитальных объектов по автомобильной дороге «Малый Нимныр - створ Канкунской ГЭС»;

- длительность проведения Минэнерго России конкурсных процедур по электросетевой инфраструктуре (длительное согласование технического задания на проектирование и условий конкурса по выбору проектной организации);

- позднее проведение конкурса по выбору подрядчика на разработку проектной документации Эльконского ГМК, в связи с чем договоры подряда по проектированию стало возможным заключить лишь в конце 2009 года, в результате сроки производства изыскательских работ были упущены;

- уникальность проекта, в связи с чем конкурс на разработку проектной документации Канкунской гидроэлектростанции проводился с предварительным квалификационным отбором, требовались предварительные археологические работы, техническое задание на проектирование проходило многоитерационное согласование с Минэнерго России и НТС ОАО «РусГидро» (независимые эксперты);

- отсутствие на настоящий момент технологий обогащения руды, имеющейся в Таежном месторождении<sup>6</sup>.

Кроме того, в отношении Селигдарского ГХК действует отлагательное условие инвестиционного соглашения, начало проектных работ по данному объекту отложено до определения недропользователя по Селигдарскому апатитовому месторождению; по Якутскому центру газодобычи (соинвестор - ОАО «Газпром») действует отлагательное условие инвестиционного соглашения; по Алданскому заводу моторных топлив (соинвестор - ОАО «Газпром», срок реализации, установленный паспортом и инвестиционным соглашением, - 2009-2010 годы) соинвестор не понес затрат (работы не проводились, т. к. ОАО «Газпром» выразил согласие по внесению в паспорт проекта изменения в части исключения из этапов реализации Алданского завода моторных топлив).

---

<sup>6</sup> Таежное месторождение характеризуется высоким содержанием бора в породе (до 3,5 %) и является уникальным с точки зрения технологии извлечения железной руды и попутных компонентов. Обогащение руды Таежного железорудного месторождения известными традиционными технологиями невозможно в связи с возникающими экологическими проблемами и ухудшением экономических показателей, связанных с их устранением.

Следует отметить, что завершено проектирование по 1 из 10 объектов - Инаглинский УК (соинвестор - ЗАО «Якутские угли - новые технологии», срок реализации, установленный паспортом и инвестиционным соглашением, - 2008-2009 годы).

В то же время отмечается низкая вероятность готовности к моменту запуска ГОК объектов инфраструктуры, строительство которых осуществляется за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. В частности, если проектная документация по железнодорожной инфраструктуре (ответственный исполнитель - Росжелдор) в настоящий момент направлена в Главгосэкспертизу России (хотя вопрос о начале строительства по-прежнему не решен), то по объектам электросетевой инфраструктуры (ответственный исполнитель - Минэнерго России) проектные работы по-прежнему не начаты. Указанные обстоятельства выступают в качестве основных рисков, ставящих под угрозу успешную реализацию проекта «Инаглинский угольный комплекс».

Кроме того, по информации, представленной Правительством Республики Саха (Якутия), ОАО «Корпорация развития Южной Якутии» и соинвесторами проекта, до момента получения средств Инвестиционного фонда на проектирование за счет собственных средств был выполнен значительный объем предпроектных работ (не учитываемых в паспорте проекта), но необходимых для начала разработки проектной документации. Соинвесторами с учетом предпроектных работ и разовых платежей за пользование недрами при получении лицензий на недропользование фактически вложен объем средств в размере свыше 16,6 млрд. рублей, что значительно превышает объем их обязательств согласно паспорту проекта (2,6 млрд. рублей).

Так, по объектам, связанным с недропользованием (Таежный и Тарыннахский ГОК, Эльконский ГМК), в соответствии с условиями лицензионных соглашений недропользователям - соинвесторам проекта (ОАО «Инвестиционная группа «АЛРОСА» и ОАО «ЭГМК-Проект») до начала проектирования потребовалось провести комплекс технологических исследований, дополнительных геологоразведочных работ, разработать и защитить в установленном порядке ТЭО кондиций на месторождения. В силу уникальности и сложности объекта значительный объем предпроектных работ потребовалось выполнить также по Канкунской ГЭС.

Минрегионом России с учетом предложений соинвесторов подготовлены предложения по внесению соответствующих изменений в паспорт проекта, предусматривающих синхронизацию графиков финансирования и сроков завершения работ по проектированию объектов соинвесторов и объектов инфраструктуры.

Подготовленные Минрегионом России предложения о внесении изменений в паспорт проекта рассмотрены на заседании Инвестиционной комиссии (протокол от 14 сентября 2010 года № 22) и частично одобрены участниками проекта (Минтранс России, Минэнерго России) и государственным координатором.

Инвестиционная комиссия поручила Правительству Республики Саха (Якутия) в срок до 1 октября 2010 года в установленном порядке представить в Минрегион России согласованные предложения по внесению изменений в паспорт проекта с учетом согласия участников проекта на перезаключение инвестиционного соглашения в соответствии с требованиями, установленными пунктом 39 Правил (пункт 6 протокола).

Во исполнение указанного поручения Инвестиционной комиссии Правительством Республики Саха (Якутии) письмом от 29 сентября 2010 года № 1143-А1м в Минрегион России представлены предложения по внесению изменений в паспорт проекта в части сроков реализации и объемов финансирования, а также проект соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

В частности, были представлены предложения о перенесении сроков окончания реализации мероприятий по проектированию объектов с 2010 на 2011-2013 годы, в том числе:

- по автодорожной, железнодорожной и электросетевой инфраструктуре - на 2011 год (финансирование за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации);
- по Селигдарскому ГХК, Таежному и Тарыннахскому ГОКа - на 2011 год (финансирование за счет средств ОАО «Инвестиционная группа «АЛРОСА»);
- по Якутскому центру газодобычи - на 2013 год (финансирование за счет средств ОАО «Газпром»);
- по Алданскому заводу моторных топлив - данный проект исключается из этапов реализации проекта.

Общее финансирование предлагается сократить с 10424,9 млн. рублей до 10064,4 млн. рублей.

Ход реализации проекта рассматривался на совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Министра финансов Российской Федерации А. Л. Кудрина (протокол от 28 августа 2010 года № КА-П16-17пр). По итогам совещания Минрегиону России (В. Ф. Басаргину) поручено в срок до 15 сентября 2010 года доложить о причинах недоведения до государственного заказчика - Федерального агентства железнодорожного транспорта - лимитов финансирования на 2010 год на разработку проектно-сметной документации железнодорожной инфраструктуры инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» и принять меры по финансированию проекта в текущем году.

Во исполнение указанного поручения Минрегион России направил письмо в Минфин России от 15 сентября 2010 года № 32719-ВТ/11. В письме, в частности, было отмечено, что до настоящего времени лицензия на право пользования недрами Селигдарского месторождения соинвестором в установленном порядке не получена, действует отлагательное условие. Разработка проектной документации Селигдарского горно-химического комплекса не ведется. Росжелдор в нарушение условий инвестиционного соглашения включил в государственный контракт на разработку проектной документации объектов железнодорожной инфраструктуры железнодорожную линию Косаревский - Селигдарский ГХК, ведущую к объекту, работы по проектированию которого соинвестором не проводятся.

Во исполнение пункта 5 протокола Инвестиционной комиссии от 14 сентября 2010 года № 22 и поручения по итогам вышеуказанного совещания у А. Л. Кудрина Минрегион России довел до Росжелдора и Росавтодора лимиты финансирования на 2010 год в сумме 724,3 млн. рублей<sup>7</sup> и 48,1 млн. рублей, соответственно.

В настоящее время Правительством Республики Саха (Якутия) как государственным координатором проекта ведется работа по согласованию со всеми участниками проекта изменений паспорта проекта.

7. Следует отметить, что на территории Республики Саха (Якутия), кроме инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии», реализуются и другие инвестиционные проекты, вошедшие в перечень инвестиционных проектов Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года (далее - Схема-2020). Схема-2020 была разработана во исполнение поручения Президента Российской Федерации В. В. Путина (утверждена постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 19 апреля 2010 года № 184) и является базовой для решения задач социально-экономического развития.

Ядром Схемы-2020 является система взаимоувязанных приоритетных инвестиционных проектов развития базовых отраслей промышленности, энергетики и транспорта.

---

<sup>7</sup> Финансирование проектирования объектов железнодорожной инфраструктуры Селигдарского месторождения (железнодорожной линии Косаревский - Селигдарский ГХК) в размере 71,0 млн. рублей перенесено на 2011 год.



Следует отметить, что в Схеме-2020 не проанализировано влияние отдельных проектов на достижение результатов (показателей социально-экономического развития), не прописаны возможные риски в случае срыва или задержки отдельных проектов, отсутствуют сетевые графики реализации указанных проектов, позволяющие оценить влияние смещения сроков по отдельным проектам на конечные показатели социально-экономического развития и эффективность расходования бюджетных средств.

Одним из важнейших механизмов финансового обеспечения социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) как в проверяемый период, так и в перспективе является механизм финансирования ресурсоемких проектов по строительству объектов жилищной инфраструктуры, дорожного хозяйства, газового комплекса, коммунального хозяйства, электроэнергетики, железных дорог и берегозащитных сооружений на территории Республики Саха (Якутия) через открытое акционерное общество «Республиканская инвестиционная компания» (ОАО «РИК»), единственным акционером которого по состоянию на момент проведения контрольного мероприятия являлась Республика Саха (Якутия) в лице Министерства имущественных отношений Республики Саха (Якутия). Общая сумма инвестиций, планируемая к вложению за период с 2007 по 2016 год, из средств, полученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь» и находящихся в управлении ОАО «РИК», - более 37 млрд. рублей, что сопоставимо с суммой годовых собственных доходов Республики и составляет более половины от общего объема всех среднегодовых доходов бюджета за 2007-2009 годы<sup>8</sup>.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации 3 августа 2006 года в Минэкономразвития России состоялось совещание по вопросу «Об определении приоритетных мероприятий по подготовке продажи пакетов акций ОАО ХК «Якутуголь» и ОАО «Эльгауголь», принадлежащих Правительству Республики Саха (Якутия) и ОАО «РЖД»<sup>9</sup>.

Выработанный на совещании в Минэкономразвития России и впоследствии реализованный механизм продажи акций предполагал:

- внесение находящихся в собственности Республики Саха (Якутия) акций ОАО ХК «Якутуголь» и ОАО «Эльгауголь» в уставный капитал акционерного общества (компании специального назначения), 100-процентный пакет акций которого должен находиться в собственности Правительства Республики Саха (Якутия);

- продажу созданным акционерным обществом совместно с ОАО «Российские железные дороги» на совместных торгах 75 % акций минус 1 акция ОАО ХК «Якутуголь» и 39,4 % акций ОАО «Эльгауголь», принадлежащих компании специального назначения, а также 29,5 % акций ОАО «Эльгауголь» и объекта незавершенного строительства - железной дороги на участке Улак - Эльга, принадлежащих ОАО «РЖД», путем проведения объединенного конкурса. Организатором торгов определен Российский фонд федерального имущества.

Между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) было заключено соглашение от 28 июня 1995 года № 9 о сотрудничестве в области топливно-энергетического комплекса (далее - соглашение № 9), статья 5 которого предусматривала создание на базе государственного предприятия «Якутуголь» акционерного общества «Якутуголь» с распределением акций в следующем порядке: 40 % - собственность коллектива, 30 % - собственность Российской Федерации, 30 % - собственность Республики Саха (Якутия).

<sup>8</sup> Согласно законам Республики Саха (Якутия) об утверждении отчетов об исполнении государственного бюджета Республики Саха (Якутия) за соответствующие годы общий объем доходов республиканского бюджета составил: в 2007 году - 55,9 млрд. рублей, в 2008 году - 71,1 млрд. рублей, в 2009 году - 83,5 млрд. рублей.

<sup>9</sup> Протокол совещания у Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Г. О. Грефа от 3 августа 2006 года № 33-ГГ.

Распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 декабря 2002 года № 1512-р «Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Якутуголь» было оформлено решение о приватизации ГУП «Якутуголь» путем преобразования в открытое акционерное общество «Якутуголь», единственным учредителем которого являлась Республика Саха (Якутия). Российская Федерация, в лице Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, обратилась в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации о признании недействительным вышеуказанного распоряжения Правительства Республики Саха (Якутия) о приватизации ГУП «Якутуголь».

Решением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 октября 2006 года № 7979/06 распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 декабря 2002 года № 1512-р «Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Якутуголь» признано недействительным. 28 марта 2007 года Республика Саха (Якутия) и Российская Федерация заключили мировое соглашение, которое впоследствии было утверждено определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по делу № 7979/06 от 30 марта 2007 года (далее - Мировое соглашение).

Ранее, в сентябре 2006 года, Правительство Республики Саха (Якутия) по согласованию с Минэкономразвития России осуществило приватизацию акций ОАО ХК «Якутуголь» и ОАО «Эльгауголь», принадлежащих Республике, путем внесения в уставный капитал создаваемой компании специального назначения - ОАО «Республиканская инвестиционная компания».

Согласно пункту 3.3 Мирового соглашения денежные средства, полученные от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь», Республика Саха (Якутия) через органы управления ОАО «РИК» должна направить по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти<sup>10</sup> на:

- строительство железной дороги, предусмотренное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2004 года № 242 «О неотложных мерах по строительству железнодорожной линии Беркакит - Томмот - Якутск»;

- финансирование инфраструктурных проектов на территории Республики Саха (Якутия) (в рамках направлений, утвержденных Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А. Л. Кудриным 5 мая 2008 года на общую сумму 37,4 млрд. рублей)<sup>11</sup>.

Пунктом 3.5 Мирового соглашения предусмотрено, что по завершению строительства вышеуказанных объектов, построенных за счет средств, вырученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь», Республика Саха (Якутия) через органы управления ОАО «РИК» обеспечивает их передачу в федеральную собственность, за исключением объектов, которые в соответствии с действующим законодательством должны являться собственностью Республики Саха (Якутия) или муниципальных образований.

Мировым соглашением (пункт 3.6) также предусмотрено, что в случае, если денежные средства от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь» не будут израсходованы до 1 января 2017 года, то Республика Саха (Якутия) через органы управления ОАО «РИК» должна обеспечить их перечисление в федеральный бюджет.

<sup>10</sup> Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 308-р уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим согласование основных направлений расходования средств, полученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь», определен Минфин России.

<sup>11</sup> «Основные направления расходования денежных средств, полученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь» согласно условиям Мирового соглашения, заключенного между Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом и Правительством Республики Саха (Якутия) и утвержденного определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 марта 2007 года по делу 7979/06», которые утверждены Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации - Министром финансов Российской Федерации А. Л. Кудриным 5 мая 2008 года, 16 августа 2008 года и 15 июля 2010 года.

Система принятия решений по реализации пункта 3.3 Мирового соглашения одобрена Президентом Республики Саха (Якутия) при рассмотрении стратегии развития ОАО «Республиканская инвестиционная компания». В соответствии с документом финансирование инфраструктурных проектов за счет средств, полученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь», осуществляется на основании распоряжений Президента Республики Саха (Якутия).

В результате проведенных 5 октября 2007 года торгов в ОАО «РИК» поступили средства от продажи пакетов акций ОАО ХК «Якутуголь» и ОАО «Эльгауголь» в сумме 37430,6 млн. рублей. По состоянию на 1 июля 2010 года в соответствии с отчетностью, представляемой Правительством Республики Саха (Якутия) в Минфин России на основании пункта 3.3 Мирового соглашения, объем средств ОАО «РИК», израсходованных на строительство железнодорожной линии и инфраструктурных объектов на территории Республики, составил 25902,9 млн. рублей.

В целях реализации мероприятий по передаче в государственную и муниципальную собственность объектов, построенных за счет средств, вырученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь» (пункт 3.5 Мирового соглашения), Правительством Республики Саха (Якутия) разработан проект соглашения о порядке реализации пункта 3.5 Мирового соглашения, заключенного между Росимуществом от имени Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) от имени Республики Саха (Якутия), с приложением перечня объектов (имущества), подлежащих передаче в федеральную, республиканскую и муниципальную собственность.

Письмом от 29 июня 2009 года № И-010-6104 проект указанного соглашения с проектом перечня объектов (имущества) направлен Минимуществом Республики Саха (Якутия) в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. До настоящего времени указанное соглашение не подписано, перечень объектов (имущества) не утвержден, что создает определенные риски неэффективного и нерезультативного использования средств, вырученных от продажи государственной собственности.

**8.** Минрегионом России было подготовлено постановление Правительства Российской Федерации № 468 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 года № 134», утвержденное 23 июня 2008 года, в соответствии с которым была введена новая категория проектов Инвестиционного фонда Российской Федерации - региональные инвестиционные проекты, установлены требования к структуре проектов и определен порядок рассмотрения заявок на финансирование региональных инвестиционных проектов.

С сентября по декабрь 2008 года в Минрегион России поступило 52 заявки по региональным инвестиционным проектам, претендующим на предоставление государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, на общую сумму около 192 млрд. рублей. Из указанных региональных инвестиционных проектов 20 проектов были отобраны для рассмотрения на заседании Инвестиционной комиссии, 19 из которых были рекомендованы для рассмотрения на заседании Правительственной комиссии и одобрены для реализации за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Их общая стоимость составляет 101,214 млрд. рублей.

В 2009 году в Минрегион России поступило 60 заявок по региональным инвестиционным проектам, претендующим на предоставление государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, на общую сумму около 202 млрд. рублей. Из указанных региональных инвестиционных проектов 11 проектов были отобраны для рассмотрения на заседании Инвестиционной комиссии, 7 из которых были рекомендованы для рассмотрения на заседании Правительственной ко-

миссии и одобрены для реализации за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации. Их общая стоимость составляет 16,291 млрд. рублей.

В 2009 году решения о реализации 3 региональных инвестиционных проектов, одобренных на заседании Правительственной комиссии были отменены. Их общая стоимость составляет 13,1 млрд. рублей.

За 9 месяцев 2010 года в Минрегион России поступило 26 заявок по региональным инвестиционным проектам, претендующим на предоставление государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, на общую сумму около 65 млрд. рублей.

В связи с тем, что с 2009 года Минфином России объем бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации формируется лишь исходя из фактически принятых обязательств по инвестиционным проектам, ни один из указанных выше региональных инвестиционных проектов не был отобран для рассмотрения на заседании Инвестиционной комиссии.

В соответствии с пунктом 12 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина от 2 июня 2010 года № ВП-П13-30пр Минрегиону России совместно с Минфином России, Минэкономразвития России поручено в срок до 1 июля 2010 года подготовить и представить в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения по использованию в 2011-2013 годах средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в объеме 20 млрд. рублей для финансирования инвестиционных проектов регионального значения, в том числе направленных на реструктуризацию экономики монопрофильных городов, за счет использования средств федерального бюджета, предусмотренных на предоставление дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Предложения были направлены в Правительство Российской Федерации письмом от 28 июня 2010 года № 25390-ВТ/11, однако при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012-2013 годов учтены не были.

В пункте 12 Перечня поручений, данных Председателем Правительства Российской Федерации В. В. Путиным на конференции партии «Единая Россия» в г. Кисловодске 6 июля 2010 года, Минфину России совместно с Минрегионом России при формировании проекта федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012-2013 годов поручено предусмотреть дополнительные средства Инвестиционного фонда Российской Федерации в объеме 6 млрд. рублей для финансирования инвестиционных проектов, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа. Указанная сумма предусмотрена в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012-2013 годов.

По состоянию на 1 октября 2010 года по 23 проектам распоряжениями Правительства Российской Федерации утверждены паспорта региональных инвестиционных проектов.

Следует отметить, что на территории Региона с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации не реализуется ни один инвестиционный проект регионального значения.

**9.** В настоящее время в России в целом и на территории Региона реализуются также приоритетные национальные проекты «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Здоровье», «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> В 2008-2010 годах реализация мероприятий приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» осуществляется в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 год (далее - Госпрограмма развития сельского хозяйства).

Основополагающие плановые документы, комплексно закрепляющие всю систему целевых и финансовых показателей приоритетных национальных проектов, утверждаются Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (далее - Совет).

Все члены Совета участвуют в его деятельности на общественных началах. Для решения текущих вопросов деятельности Совета сформирован Президиум Совета. По каждому приоритетному национальному проекту Советом также созданы межведомственные рабочие группы, возглавляемые соответствующими федеральными министрами.

В действующих условиях параметры приоритетного национального проекта (далее - ПНП) не могут рассматриваться в качестве расходных обязательств бюджета, поскольку таковые в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации должны иметь своим основанием закон, нормативный правовой акт, договор или соглашение. В развитие проектов издаются акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, вносятся соответствующие нормы в федеральный закон о федеральном бюджете. Сами по себе (без дополнительно издаваемых актов) параметры проектов не могут выполнять функцию таких инструментов долгосрочного бюджетного планирования, как федеральные целевые программы, в том числе включаться в бюджет в качестве целевой статьи расходов.

Следует отметить, что при существующем порядке финансирования мероприятий приоритетных национальных проектов представляется крайне затруднительным сбор и анализ информации по финансированию приоритетных национальных проектов в разрезе отдельных субъектов Российской Федерации.

Существующий порядок финансирования мероприятий приоритетных национальных проектов на примере приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» выглядит следующим образом.

Основным инструментом реализации указанного проекта остается ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы, по которой Минрегион России является государственным заказчиком-координатором. В соответствии с паспортом ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы (далее - Паспорт) Минрегион России является ответственным за распределение средств только по одному из мероприятий указанной ФЦП, а именно, по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. Распределение средств между государственными заказчиками осуществляется Минрегионом России при формировании проекта федерального бюджета на соответствующий период в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели программой.

При этом в соответствии с Паспортом федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, участвующие в реализации программы и входящих в состав ее подпрограмм, представляют ежеквартально государственному заказчику отчеты о ходе реализации программы и входящих в ее состав подпрограмм. Таким образом, Минрегион России не имеет информации по финансированию мероприятий ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы в отдельных субъектах Российской Федерации.

Кроме того, финансирование мероприятий приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» осуществляется через государственных заказчиков (федеральные органы исполнительной власти и госучреждения) и по другим направлениям (федеральным целевым программам, подпрограммам, внепрограммным мероприятиям, субсидиям бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и т. д.) без участия Минрегиона России.

При существующем порядке финансирования Минрегион России, являющийся в соответствии с положением о Министерстве (утверждено постановлением Правитель-

ства Российской Федерации от 26 января 2005 года № 40 (последние изменения внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 года № 533) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также ответственным за формирование и предоставление отчетности по реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», не владеет необходимой информацией.

В уточненных бюджетных росписях на 2008-2010 годы расходы федерального бюджета по финансированию приоритетных национальных проектов («Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Здоровье», «Образование») и Госпрограмме развития сельского хозяйства (с 2010 года) определены по министерствам (главным распорядителям средств федерального бюджета), разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов<sup>13</sup>.

В ходе контрольного мероприятия проведен анализ информации, поступившей по запросу Счетной палаты из субъектов Российской Федерации, при этом были использованы данные из приложений к пояснительным запискам отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за соответствующий отчетный период, а также данные о поступлении в субъекты Российской Федерации средств из федерального бюджета, занесенные в базу данных Счетной палаты.

Сопоставление расходов федерального бюджета по финансированию отдельных ПНП и Госпрограммы развития сельского хозяйства на душу населения в целом по Российской Федерации с расходами по Региону за период 2008-2009 годов и I полугодие 2010 года отражено в 4 гистограммах (приложение № 8 к отчету).

Из анализа гистограмм можно сделать следующие выводы:

1. По ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» объем финансирования из федерального бюджета на душу населения в целом по Региону в 2008 году составлял 40,0 % от общероссийского уровня, в 2009 году - 35,9 %, в I полугодии 2010 года - 60,1 процента.

2. По ПНП «Здоровье» объем финансирования из федерального бюджета на душу населения в целом по Региону несколько выше и в 2008 году составлял 61,9 % от общероссийского уровня, в 2009 году - 68,5 %, в I полугодии 2010 года - 67,6 процента.

3. По Госпрограмме развития сельского хозяйства объем финансирования из федерального бюджета на душу населения в целом по Региону в 2008 году составлял 43,7 % от общероссийского уровня, в 2009 году - 52,5 %, в I полугодии 2010 года - 46,2 процента.

4. Следует отметить, что в целом по Региону объемы финансирования ПНП и Госпрограмме развития сельского хозяйства из федерального бюджета на душу населения ниже общероссийского уровня. В то же время по ПНП «Образование» объем финансирования из федерального бюджета на душу населения в целом по Региону в 2008 году составлял 72,1 % от общероссийского уровня, в 2009 году - 98,4 %, в I полугодии 2010 года - 115,2 процента.

Сопоставление расходов федерального бюджета по финансированию отдельных ПНП и Госпрограммы развития сельского хозяйства с расходами консолидированных бюджетов отдельных субъектов Российской Федерации, входящих в Регион, в динамике за период 2008-2009 годов и I полугодие 2010 года приведено в приложении № 9 к отчету (4 гистограммы).

---

<sup>13</sup> С 2009 года добавился номер приоритетного национального проекта.

Из анализа гистограмм можно сделать следующие выводы:

1. Из гистограммы по ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» видно, что по большинству субъектов Российской Федерации, входящих в Регион, уровень финансирования из федерального бюджета выше, чем уровень финансирования из средств консолидированных бюджетов указанных субъектов Российской Федерации.

В то же время в Иркутской области (2008-2009 годы) и Сахалинской области (2009 год) наблюдается обратная картина - уровень финансирования из федерального бюджета ниже уровня финансирования из средств консолидированных бюджетов указанных субъектов Российской Федерации.

2. Из гистограмм по ПНП «Здоровье» и «Образование» видно, что по всем субъектам Российской Федерации, входящим в Регион, уровень финансирования из федерального бюджета значительно выше, чем уровень финансирования из средств консолидированных бюджетов указанных субъектов.

3. Из гистограммы «Ход финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства» видно, что по большинству субъектов Российской Федерации, входящих в Регион (8 из 12), уровень финансирования из федерального бюджета ниже, чем уровень финансирования из средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, в том числе Республика Саха (Якутия), Приморский, Хабаровский, Камчатский края, Амурская, Магаданская, Сахалинская области, Чукотский автономный округ.

**10.** В наборе инструментов управления социально-экономическим развитием, начиная с 2010 года, появился еще один вид документов - комплексные инвестиционные планы, разрабатываемые в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 9 ноября 2009 года № Пр-2989, согласно которым Правительством Российской Федерации Минрегиону России была поставлена задача координации деятельности в вопросах реализации государственной поддержки по диверсификации экономики монопрофильных муниципальных образований.

В рамках реализации антикризисной программы Правительства Российской Федерации на государственную поддержку мер по модернизации моногородов в федеральном бюджете на 2010 год предусмотрено 27 млрд. рублей, в том числе 10 млрд. рублей - в виде межбюджетных трансфертов на реализацию инвестиционных проектов (в целях ускорения процедуры предоставления средств федерального бюджета принято решение о предоставлении межбюджетных трансфертов в форме дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации), 10 млрд. рублей - в форме бюджетного кредита, 2 млрд. рублей - в форме субсидии на реализацию отдельных программ по развитию малого и среднего предпринимательства, а также 5 млрд. рублей - на внесение дополнительного имущественного взноса Российской Федерации в ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ» на расширение программ по капитальному ремонту и переселению граждан из моногородов.

22 декабря 2009 года решением Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики (протокол от 22 декабря 2009 года № 25) одобрен перечень моногородов, в который входят 335 населенных пунктов в 55 субъектах Российской Федерации, где сосредоточено 400 градообразующих предприятий. Из данного перечня в особую категорию, требующую более пристального внимания со стороны федеральных властей и незамедлительной поддержки за счет средств федерального бюджета, определены 35 моногородов, в которых зафиксировано нестабильное социально-экономическое положение, наблюдались предпосылки социальной напряженности и значительного спада в экономике.

По состоянию на 1 ноября 2010 года разработаны и представлены на рассмотрение в Минрегион России более 170 комплексных инвестиционных планов (далее - КИП) моногородов. В период с декабря 2009 года по настоящее время на заседаниях Межведомственной рабочей группы Минрегиона России были рассмотрены проекты КИП 121 моногорода (70 % представленных КИП). При этом практически во всех субъектах Российской Федерации, находящихся на территории Региона, отмечается недостаточная оперативность и эффективность разработки комплексных инвестиционных планов.

### **Цель 3. Анализ существующей системы оценки эффективности бюджетных расходов по докладам субъектов Российской Федерации**

Минрегионом России в течение 2009-2010 годов проделана значительная работа по совершенствованию механизма комплексной оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При подготовке Доклада Правительства и предложений по распределению грантов используется единая методика оценки эффективности бюджетных расходов, основанная на нормировании затрат в 4 сферах - государственном управлении, жилищно-коммунальном хозяйстве, образовании и здравоохранении, где сосредоточено в среднем 80 % всех расходов. При этом Доклад Правительства, фактически оценивающий деятельность глав субъектов Российской Федерации, в большей степени носит социально-политический характер.

Система учета результатов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при оказании поддержки в форме дотаций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации только начинает складываться. С учетом необходимости совершенствования методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на заседании Правительственной комиссии по вопросам регионального развития в Калуге (протокол № 5 от 20 октября 2009 года) Минрегиону России и Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было поручено учитывать результаты оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при оказании поддержки в форме дотаций и субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, начиная с 2010 года.

В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2010 года № 862-р утверждено распределение дотаций бюджетам 20 субъектов Российской Федерации на 2010 год на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 1000,0 млн. рублей.

Во исполнение пункта 1 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С. С. Собянина от 28 июля 2010 года № СС-П16-5108 Минрегион России представил в Минфин России (от 30 июля 2010 года № 28704-ЮО/13) предложения по выделению грантов субъектам Российской Федерации в целях содействия достижению и (или) поощрению достижения наилучших показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2010 года № 1414-р согласно части 2 статьи 2 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» и в соответствии с перечнем, представленным Минрегионом России, на поощрение субъектов Российской Федерации, утверждено распределение дотаций бюджетам 20 субъектов Российской Федерации на 2010 год



на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в размере 1000,0 млн. рублей.

(млн. руб.)

Распоряжение Правительства Российской Федерации № 862-р		Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1414-р	
субъект Российской Федерации	сумма	субъект Российской Федерации	сумма
Республика Башкортостан	50	Омская область	142,40
Республика Татарстан	50	Воронежская область	122,18
Чувашская Республика	50	Пермский край	108,44
Краснодарский край	50	Ярославская область	80,30
Красноярский край	50	Кемеровская область	75,58
Пермский край	50	Ульяновская область	65,54
Белгородская область	50	Тамбовская область	65,37
Владимирская область	50	Республика Башкортостан	61,23
Калининградская область	50	Республика Адыгея	43,27
Кемеровская область	50	Псковская область	37,50
Московская область	50	Амурская область	34,59
Новосибирская область	50	Ставропольский край	29,50
Ростовская область	50	Новгородская область	24,78
Самарская область	50	Чукотский автономный округ	24,65
Свердловская область	50	Удмуртская Республика	22,57
Тюменская область	50	Костромская область	22,19
Челябинская область	50	Ивановская область	14,59
г. Москва	50	Владимирская область	11,94
г. Санкт-Петербург	50	Кировская область	7,01
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	50	Курская область	6,39
Всего	1000,0	Всего	1000,0

Как видно из таблицы, только 2 субъекта Российской Федерации (Чукотский автономный округ и Амурская область), находящиеся на территории Региона, поощрены. При этом в обоих распоряжениях Правительства Российской Федерации распределение дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на 2010 год утверждено с одинаковой формулировкой - «на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации», что дезавуирует саму идею поощрения.

Минрегионом России по итогам 2009 года подготовлен Доклад об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и направлен в Правительство Российской Федерации письмом от 30 июля 2010 года № ВБ-695/13. Доклад рассмотрен на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 20 августа 2010 года.

На заседании было отмечено, что в 2009 году общий объем неэффективных расходов региональных и муниципальных бюджетов составил 415 млрд. рублей, в том числе: в образовании - 142 млрд. рублей, здравоохранении - 92 млрд. рублей, ЖКХ - 99 млрд. рублей, на государственное управление - более 83 млрд. рублей.

Справочно: в сфере здравоохранения продолжился рост численности т. н. «прочего» персонала (рост - 3 %). Численность врачей (в учреждениях всех форм собственности) в Российской Федерации составляет более 711 тыс. человек (50 врачей на 10 тыс. населения). В европейских странах обеспеченность врачами составляет 29-33 на 10 тыс. населения. При этом рост работающих в сфере здравоохранения продолжается в условиях сокращения численности населения.

В сфере образования соотношение численности учителей и прочего персонала превышает рекомендуемое значение (53 %) практически в 2 раза и составляет 97,6 %. Это означает, что бюджетные средства фактически расходуются не на образовательный процесс, а на обеспечивающую деятельность.

Притом, что оценка эффективности расходов по данной методике носит в значительной степени рекомендательный и стимулирующий характер, Минрегион России

ежегодно осуществляет мониторинг того, какие меры принимаются в субъектах Российской Федерации по снижению неэффективных расходов в соответствии с разработанной методикой.

Вот что показывает анализ мер, принимаемых в данном направлении государственными органами исполнительной власти на территории Дальнего Востока и Байкальского региона.

В сфере государственного управления оптимизация расходов на содержание органов государственной власти в проверяемый период осуществлялась в Регионе в рамках реализации административной реформы с учетом нормативов, устанавливаемых Минфином России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 990 «Об утверждении нормативов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации» на содержание органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в процентах от налоговых и неналоговых доходов, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности консолидированного бюджета.

Справочно: к примеру, для Магаданской области норматив составляет 6 %. Применяя данный норматив к отчетным данным по фактическим доходам 16337213,8 тыс. рублей, расходы на содержание органов государственной власти (без муниципальной власти) по установленным нормативам должны составлять 980232,8 тыс. рублей, фактически данные расходы на содержание органов государственной власти в 2009 году составили 786542,4 тыс. рублей.

Кроме того, на выполнение полномочий по реализации Федерального закона от 6 ноября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расходы на муниципальное управление в 2009 году составили 953863,2 тыс. рублей. Расходы в целом в сфере государственного и муниципального управления Магаданской области в 2009 году составили 1740405,6 тыс. рублей.

Следует отметить, что доля расходов на организацию государственного и муниципального управления в северных регионах выше (до 10 %) доли, сложившейся в целом по Российской Федерации (порядка 4 %) по следующим причинам:

- наличие повышенного районного коэффициента при установлении денежного содержания государственных гражданских служащих;
- в соответствии со статьей 33 раздела 7 Федерального закона от 19 февраля 1993 года № 4520-1-ФЗ «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» производится оплата проезда в отпуск работникам и членам их семей;
- неблагоприятный климат, изолированность, труднодоступность населенных пунктов, бездорожье, высокие цены на топливо и энергоносители.

Численность государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти в значительной мере зависит также от наделения субъекта Российской Федерации полномочиями по исполнению федеральных функций. Так, в составе расходов на содержание органов управления Забайкальского края в 2009 году расходы на исполнение переданных полномочий Российской Федерации в общем объеме расходов на государственное управление составили 38 процентов.

Для оптимизации расходов на содержание органов государственной власти в проверяемый период вносились изменения в Реестр должностей государственной гражданской службы и систему оплаты труда. В 2009 году в Хабаровском крае в результате проведенных мероприятий штатная численность работников органов государственной власти сократилась на 85 единиц, органов местного самоуправления - на 356 единиц.

В 2010 году в соответствии с распоряжениями губернатора от 19 января 2010 года № 8-р «О предельной штатной численности аппарата губернатора и правительства

края, министерств и иных органов исполнительной власти края» и от 3 февраля 2010 года № 33-р «О мерах по реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2009 года № 1659-р» в целях оптимизации расходов на содержание аппарата управления его численность сокращена на 107 единиц.

В Амурской области в 2009 году в результате работы по оптимизации структуры исполнительных органов государственной власти области и органов управления муниципальных образований численность государственных гражданских служащих сокращена на 143 единицы, или на 2,4 процента.

Распоряжением Правительства Забайкальского края от 29 мая 2009 года № 330-р утвержден сокращенный фонд оплаты труда исполнительных органов государственной власти. В результате сокращение расходов на оплату труда по отношению к расчетному фонду составило 82,8 млн. рублей.

Фактическая численность муниципальных служащих сократилась на 9-11 %, разработаны и утверждены новые структуры администраций муниципальных районов Забайкальского края. Среднемесячный фонд оплаты труда в 2009 году во всех муниципальных районах сократился на 3-5 %. Продолжилась работа по преобразованию областных государственных учреждений в автономные учреждения, и по состоянию на 1 января 2010 года создано 13 государственных автономных учреждений, из них 8 - социального обслуживания, 2 - образовательных.

В Магаданской области расходы по государственным учреждениям снижены на 102350,5 тыс. рублей, в том числе на государственное управление в сумме 67646,2 тыс. рублей. В Сахалинской области в результате проведенных мероприятий расходы на содержание органов государственной власти уменьшены на 82 млн. рублей.

Постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 24 декабря 2009 года № 571 «Об установлении нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» утверждены нормативы расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных образований исходя из базового норматива на одну штатную единицу с учетом фактических затрат, уровня цен и транспортных расходов по муниципальным образованиям с использованием поправочных коэффициентов в целях учета расширенных зон обслуживания и административно-территориальных особенностей муниципальных образований: в зависимости от численности населения и количества поселений. С учетом приведения фактической численности работников органов местного самоуправления к нормативной общая экономия бюджетных средств по данному решению в сопоставимых данных и ценах 2009 года составит около 20 млн. рублей (без учета коммунальных расходов и арендной платы за содержание имущества).

Экономический эффект от указанной оптимизации по ряду мероприятий будет достигнут в 2011 году, так как на первоначальном этапе необходимы средства на дополнительные расходы, связанные с компенсационными выплатами работникам, в связи с понижением или сокращением отдельных должностей, выходом на государственную пенсию и другие выплаты, установленные в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством.

Кроме того, в целях оптимизации расходов на государственное управление в субъектах Российской Федерации реализовывались и другие мероприятия, в том числе:

- по повышению эффективности использования тепло- и энергоресурсов, в том числе: замена электроламп на энергосберегающие, минимизация расходов на оплату коммунальных услуг;

- по оптимизации расходов на приобретение канцелярских товаров, книгоиздательской продукции и других товароматериальных ценностей, периодических изданий, на служебные командировки, транспортные услуги, услуги связи;

- по переходу на обслуживание работников по пластиковым картам, лимитирование пробега служебных автомобилей и услуг сотовой связи, перевод междугородних звонков на IP-телефонию и т. д.

В сфере общего образования расчет неэффективных расходов производится на основании Методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, в соответствии с которой наполняемость в классах городских общеобразовательных учреждений должна составлять 25 человек, сельских - 20 человек, что соответствует нормам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года № 196.

Практически во всех субъектах Российской Федерации, расположенных на территории региона, наполняемость классов ниже нормативной, что обусловлено рядом факторов. К ним можно отнести несоответствие состояния образовательной сети ресурсной емкости учреждений, низкую плотность населения, слабое развитие транспортной сети, территориальную разобщенность поселений, высокий уровень миграционных процессов при незначительном приросте населения.

Так, на территории Сахалинской области средняя наполняемость в классах городских общеобразовательных учреждений составляет 22 человека, сельских - 13 человек, в Магаданской области, соответственно, 20,4 и 9,4 человека, в Амурской области - 24 и 10,4 человека, в Республике Саха (Якутия) - 22,7 и 12 человек. В Сахалинской области большой удельный вес в общем количестве классов занимают специальные (коррекционные) классы для детей с отклонениями, в которых наполняемость составляет 10-12 человек, 43 школы являются малокомплектными с наполняемостью классов 8-12 человек.

С целью увеличения наполняемости классов ведется работа по реструктуризации сети общеобразовательных учреждений. Реально можно вести речь о единичных случаях закрытия школ, поскольку существует объективная необходимость сохранения общеобразовательных учреждений, так как согласно статье 43 Конституции Российской Федерации основное общее образование обязательно.

За период с 2006 по 2009 год в Сахалинской области в связи со снижением численности учащихся в среднем на 2500 человек в год количество школ сокращено на 15 единиц. В Амурской области за этот же период ликвидировано 9 школ, реорганизовано путем изменения статуса - 5, реорганизовано путем присоединения - 3, создано социокультурных центров - 13, создано базовых (опорных) школ, школ-ступеней - 37, создано ресурсных центров - 35. В Хабаровском крае сеть учреждений общего образования сокращена на 8 учреждений. В результате проведения мероприятий по реструктуризации учреждений системы общего образования освобождено 4 здания, в том числе 2 здания находятся в аварийном состоянии и подлежат сносу. Экономический эффект от мероприятий по оптимизации сети составил в 2009 году в крае около 3,8 млн. рублей.

В Магаданской области в 2009 году были реорганизованы: начальная школа - детский сад пос. Чайбуха в детский сад, средняя школа пос. Карамкен в начальную школу, закрыты 2 вечерние школы в г. Сусумане и в Тенькинском районе.

В Еврейской автономной области реорганизованы путем слияния 2 общеобразовательные школы в г. Биробиджане и 2 общеобразовательные школы в пос. Теплоозерск Облученского муниципального района, проведена реорганизация путем слияния 2 школ в сельской местности, ликвидированы 4 филиала общеобразовательных учреждений.

В ходе реструктуризации сети учреждений общего среднего образования в Якутии закрыты 1 специальная (коррекционная) и 9 общеобразовательных школ, в 50 учреждениях образования проведена реорганизация за счет слияния учреждений или изменения их статуса, оптимизация размещения осуществлена в 66 учреждениях. Общее количество общеобразовательных учреждений сократилось с 653 до 643.

Наиболее радикальные меры были приняты в 2010 году в Приморском крае. Проведена оптимизация сети общеобразовательных учреждений путем реорганизации 35 малокомплектных школ для достижения наполняемости в классах, расположенных в городской местности - 25 человек, сельской местности - 14 человек. Численность учителей снижена к уровню 2009 года на 1320 человек, численность прочего персонала - на 778 человек.

В целом принимаемые меры не приносят ожидаемого эффекта. К примеру, в Якутии средняя наполняемость классов в сельской местности сохранилась на уровне 12 учащихся в классе, а в городских выросла на лишь на 0,7. В Магаданской области в 2009 году по сравнению с 2008 годом первый показатель вырос на 0,1, а второй снизился на 0,3. В Забайкальском крае в рамках реструктуризации количество общеобразовательных учреждений сократилось с 589 в 2008 году до 572 в 2009 году, что позволило увеличить наполняемость классов на 0,7 человека в городской местности и на 0,3 человека - в сельской местности. Основными причинами низкой результативности мер по достижению нормативных показателей являются ухудшение демографической ситуации и миграция части сельского населения в города.

Среди других мер, принимаемых в субъектах Российской Федерации по повышению эффективности расходов на образование, можно выделить следующие:

- использование подушевого бюджетного финансирования;
- введение в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях новой системы оплаты труда;
- оптимизация численности прочего персонала, не участвующего в учебном процессе;
- развитие дистанционного образования для малокомплектных школ.

Для объективной оценки эффективности использования государственных средств в сфере образования представляется необходимым учитывать такие факторы, как возможное снижение качества образования после оптимизационных мероприятий и дополнительные расходы, связанные с доставкой учащихся в школы, расположенные в других населенных пунктах. К примеру, в Амурской области в 2009 году в сельской местности необходимо было 5617 учащихся из 299 населенных пунктов подвозить в 186 школ. При этом следует отметить, что в соответствии со статьей 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» финансирование малокомплектных сельских школ не может осуществляться по подушевому принципу.

В сфере здравоохранения работа по снижению суммы неэффективных расходов в регионах проводилась по 2 направлениям:

- приведение объемных и финансовых показателей к нормативам в рамках реализации территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам области бесплатной медицинской помощи;
- оптимизация структуры медицинской помощи.

К примеру, в Хабаровском крае при планировании территориальной программы государственных гарантий на 2010 год были изменены нормативные показатели объемов медицинской помощи: сокращены объемы круглосуточной стационарной помощи (число койко-дней) с 2,913 до 2,793 и увеличены государственные задания на оказание амбулаторной медицинской помощи (число врачебных посещений) с 9,362 до 9,731 и показатели числа пролеченных больных в дневных стационарах (число пациенто-дней) с 0,57 до 0,59. Расширение возможностей для оказания амбулаторно-поликлинической помощи позволит в 2010 году сократить количество вызовов скорой медицинской помощи (плановый норматив в 2009 году - 0,389, в 2010 году - 0,360).

В Магаданской области отмечается следующая динамика объемных показателей по отдельным видам медицинской помощи:

Наименование медицинской помощи	Норматив 2010 г.	2008 г. отчет	2009 г. отчет	2010 г. план	Уточненный план 2010 г.
Скорая медицинская помощь (количество вызовов)	0,318	0,421	0,412	0,374	0,374
Амбулаторно-поликлиническая помощь (число врачебных посещений)	9,500	9,972	9,346	10,223*	10,223
Стационарная медицинская помощь (число койко-дней)	2,780	4,686	4,642	4,410	4,018
Медицинская помощь в дневных стационарах (число пациенто-дней)	0,590	1,008	0,918	0,927	0,927

\* Норматив Российской Федерации увеличился с 9,198 (в 2009 году) до 9,5 посещения за счет создания центра «Здоровье» и включения посещений, выполненных средними медицинскими работниками фельдшерско-акушерских пунктов.

Сохраняющееся превышение норматива по коечному фонду обусловлено реальной потребностью населения в данных видах медицинской помощи, о чем свидетельствует то, что объемные показатели ежегодно выполняются и даже перевыполняются лечебными учреждениями области. В области сложился высокий уровень госпитализации населения, обращаемости в амбулаторно-поликлинические учреждения, нет отказов в выполнении вызовов по линии скорой и неотложной медицинской помощи.

В результате оптимизации структуры медицинской помощи в Забайкальском крае в 2009 году было сокращено 859 коек круглосуточного пребывания, что позволило увеличить занятость койки в среднем по краю с 318 дней на 1 января 2009 года до 334 дней на 1 января 2010 года (по России - 321 день, СФО - 323 дня) и сократить число койко-дней на 5,4 % по сравнению с 2008 годом.

В Якутии в 2008 году число койко-дней на 1 жителя сократилось с 3,695 до 3,556, снизилась обеспеченность населения койками круглосуточного пребывания на 10 тыс. человек с 117,5 до 115,0 (Россия - 94,9; ДВФО - 101,6). Уровень госпитализации уменьшился с 26,9 случая на 100 человек населения до 26,7.

В Магаданской области с 2006 по 2009 год сокращены 173 койки круглосуточного пребывания и 67 коек дневного пребывания, в том числе в 2009 году - 88 коек круглосуточного пребывания и 41 койка дневного пребывания.

В Сахалинской области в условиях снижения численности постоянного населения в 2009 году сокращено 28 коек, в I полугодии 2010 года - 20 коек. В отдельных муниципальных учреждениях здравоохранения сокращены 44 штатные единицы в государственных учреждениях здравоохранения.

Резкое, одномоментное приведение плановых объемов к нормативу может повлечь, с одной стороны, ограничение доступности медицинской помощи для населения, а с другой стороны, резкое высвобождение медицинского персонала.

Оптимизация системы организации оказания скорой медицинской помощи жителям края и за счет этого снижение неэффективных расходов будут достигнуты за счет отделения неотложной медицинской помощи от скорой помощи. В 2010 году в 3 муниципальных образованиях - г. Хабаровске, г. Комсомольске-на-Амуре и Амурском районе - проводится процедура создания в амбулаторно-поликлинических учреждениях отделений неотложной медицинской помощи. Проведение аналогичных мероприятий запланировано во всех муниципальных образованиях края в 2011 году.

Превышение российских нормативов в ряде субъектов Дальнего Востока и Байкальского региона объясняется региональными особенностями: обширностью территории, экстремальными климатическими условиями региона, значительными расстояниями между населенными пунктами, в большинстве которых численность населения составляет менее 1000 человек.

Вместе с тем возложение ряда полномочий по повышению доступности и качества специализированной медицинской помощи, формированию здорового образа жизни

неизбежно приведет к росту численности медицинского персонала. По информации Сахалинской области, в этой связи возникла необходимость введения около 200 дополнительных штатных должностей.

Внедрение порядков оказания медицинской помощи обеспечит внедрение рекомендуемой штатной численности, которая в среднем увеличивает действующее штатное расписание на 60-70 %. Так, по оценкам Магаданской области, потребуется дополнительно около 1 млрд. рублей для оплаты труда работников дополнительной штатной численности.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства увеличение неэффективных расходов происходит в основном из-за индексации субсидий, предоставляемых бюджетам муниципальных образований на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения, и на покрытие убытков, возникших в связи с применением регулируемых цен на жилищно-коммунальные услуги. Это связано с чрезмерно высокой стоимостью коммунальных услуг, прежде всего, в регионах, расположенных в районах Крайнего Севера с ограниченными сроками заезда грузов (продукции).

К примеру, в Магаданской области федеральный стандарт оплаты жилого помещения и коммунальных услуг составляет на 2009 год 190,70 рубля в месяц, что больше среднероссийских стандартов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2008 года № 960, почти в 3 раза (64,62 рубля). Из-за постоянного роста цен на энергоносители, составляющие 70-75 % от экономически обоснованного тарифа на вырабатываемую тепловую энергию, стоимость коммунальных услуг для населения, соответственно, увеличивается.

В Хабаровском крае две трети территорий (13 из 19 муниципальных образований) расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и не обеспечены централизованной системой тепло- и электроснабжения. В то же время на этих территориях расположено до 70 % основных фондов коммунальной энергетики.

Передача государственного (муниципального) имущества в управление организациям частной формы собственности осложняется инвестиционной непривлекательностью жилищно-коммунальной сферы в связи с высоким износом основных фондов имущества коммунального хозяйства, тарифами на жилищно-коммунальные услуги для населения, не возмещающими стоимость предоставления жилищно-коммунальных услуг.

В 2009 году в ряде субъектов Российской Федерации неэффективные расходы снизились: в Иркутской области - на 26 % и составили 1196,6 млн. рублей (2008 год - 15,5 %); в Камчатском крае - более чем на 40 % и составили 2053,4 млн. рублей, или 38,3 % в общем объеме расходов на ЖКХ (2008 год - 52,3 %). При этом доля неэффективных расходов по-прежнему осталась выше среднероссийского уровня (11,6 процента).

Реализация мероприятий Государственной программы «Реформирование и развитие жилищно-коммунального комплекса Республики Саха (Якутия) на 2007-2011 годы» привела к улучшению показателей жилищно-коммунального хозяйства по итогам 2008 года. Так, уменьшилась доля населения, получающего жилищно-коммунальные услуги ненадлежащего качества, увеличилась доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества. Уменьшилась доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства, если в 2007 году она составляла 61 %, то по итогам 2009 года - 51 процент.

При этом доля неэффективных расходов в Республике Саха (Якутия), приходящаяся на ЖКХ, составляет 47 % при 10 % в среднем по Российской Федерации, на Республику приходится 5 % неэффективных расходов по стране в данной сфере. Высокая доля указывает на необходимость пересмотра установленных предельных значений индексов

роста тарифов на коммунальные услуги и проведения модернизации коммунальной инфраструктуры в рамках утвержденных инвестиционных и производственных программ организаций коммунального комплекса с применением энергоэффективных технологий.

В целом исключение неэффективных бюджетных расходов на жилищно-коммунальную сферу в части возмещения (компенсации) разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для граждан, и убытков, возникающих в процессе регулирования тарифов на услуги жилищно-коммунальных предприятий на областном и муниципальном уровнях, с одновременным соблюдением баланса интересов граждан и предприятий - производителей коммунальных услуг, возможно только в результате установления равновесных, предельных максимально возможных индексов роста тарифов для предприятий коммунального комплекса и платежей граждан за жилые помещения и коммунальные услуги.

Используемый нормативный подход для определения неэффективных расходов в значительной степени носит формализованный характер, в недостаточной степени учитывает региональные особенности.

Так, в целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления Президентом Республики Саха (Якутия) был издан Указ от 30 марта 2009 года № 1368 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», в соответствии с которым установлены дополнительные показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (4 показателя) в дополнение к 65 показателям, утвержденным нормативными актами федерального уровня. Кроме того, частично были скорректированы нормативы с учетом транспортной доступности образовательных и медицинских учреждений и других факторов. Несмотря на это, неэффективные расходы по ряду улусов, по проведенным оценкам, превысили в 2009 году 50 процентов.

Из приведенных фактов можно сделать вывод, что существующая система оценки эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации нуждается в совершенствовании в плане учета особенностей субъектов Российской Федерации, качественных параметров развития той или иной сферы, приближения к оценке расходов по итоговой результативности, исходя из поставленных целей и задач.

Набор показателей, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 и постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, достаточно эффективно отражающих регулирующее воздействие федерального центра на регионы, не позволяет в достаточной мере оценить уровень их социально-экономического развития и, тем более, эффективность расходования бюджетных средств на эти цели. Фактически оценивается лишь одна из составляющих эффективности - экономичность расходов. Оптимизация сети школ, больниц и другой социальной инфраструктуры, исходя лишь из показателей бюджетных расходов, вступает в противоречие с территориальной политикой государства.

Разработка индикаторов и порядка ведения мониторинга реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, предусмотренная в проекте Плана мероприятий по реализации Стратегии, до настоящего времени не осуществлена, поскольку не утвержден сам План.



#### **Цель 4. Оценка эффективности расходования бюджетных средств по динамике основных показателей уровня социально-экономического развития Региона**

1. В ходе контрольного мероприятия была получена информация (по запросам, направленным в субъекты Российской Федерации, из официальных статистических источников), позволяющая произвести некоторые оценки уровня и динамики социально-экономического развития.

При этом, кроме базовых показателей, связанных с ВРП, были использованы следующие: экономическая эффективность ВРП (отношение сальдированного финансового результата по Региону к объему произведенного ВРП), производительность труда (в том числе по секторам экономики), а также уровень вклада обрабатывающих отраслей в ВРП (с учетом поставленных задач по развитию перерабатывающей промышленности), показатели состояния и эффективности использования основных фондов, показатели развития строительной отрасли (как необходимое условие эффективного развития), показатели развития транспортной отрасли (как условие использования конкурентных преимуществ Региона на мировом рынке), показатели развития сельского хозяйства (как условие сбалансированности развития Региона), показатели энергоёмкости, энерговооруженности и энергоэффективности.

Несмотря на мировой финансово-экономический кризис, в Регионе сохранялась положительная динамика роста объема ВРП. Оценочно объем валового регионального продукта в 2009 году составил по ДФО 1713079,35 млн. рублей (рост по сравнению с 2008 годом на 10,6 %). По росту ВРП ведущие позиции занимают Чукотский автономный округ - 22,6 %, Магаданская область - 18,0 %, Камчатский край - 14,0 %, Республика Саха (Якутия) - 11,8 %, Сахалинская область - 11,1 %, Приморский край - 10,6 %. ВРП Байкальского региона, по оценке, в 2009 году составил 775602,9 млн. рублей, что на 7,1 % больше, чем в 2008 году.

Более подробная информация по субъектам Российской Федерации, находящимся на территории Региона, приведена в приложении № 10 к отчету.

Основной удельный вес в валовой добавленной стоимости в Регионе составили такие виды экономической деятельности, как: добыча полезных ископаемых - 17 %, оптовая и розничная торговля автотранспортными средствами - 11,8 %, государственное управление и обеспечение военной безопасности - 10,9 %, операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг - 5,9 %, здравоохранение и предоставление социальных услуг - 5,8 %, образование - 4,5 процента.

В ДФО по итогам 2008-2009 годов в целом по Региону складывается положительная динамика индекса физического объема ВРП. Регионами - лидерами по росту индекса в 2009 году являются Сахалинская область (+7,7 %), Чукотский автономный округ (+6,0 %), Амурская область (+3,62 %), Магаданская область (+3,39 %), Республика Саха (Якутия) (+3,0 %). В Байкальском регионе наблюдается падение индексов физического объема ВРП по всем 3 субъектам Российской Федерации.

Индекс промышленного производства в ДФО в 2009 году составил 103,5 %. Наибольший рост индекса отмечается в Чукотском автономном округе - 38,1 %, Сахалинской области - 21,9 %, Амурской области - 10,6 %, Магаданской области - 5,9 %. Отрицательная динамика индекса промышленного производства сложилась в: Еврейской автономной области - снижение на 8,3 %, Республике Саха (Якутия) - на 8,7 %, Камчатском крае - на 7,5 %, Хабаровском крае - на 5,2 %, Приморском крае - на 4,5 %. В Байкальском регионе по всем 3 субъектам Российской Федерации в 2009 году была отрицательная динамика индекса промышленного производства.

В I полугодии 2010 года в ДФО индекс промышленного производства по видам экономической деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» по сравнению с I полугодием 2009 года составил 113,8 процента.

В таблице представлена динамика индексов промышленного производства по регионам за 2008-2009 годы:

Регионы	Индекс промышленного производства	В том числе по видам экономической деятельности:		
		добыча полезных ископаемых	обрабатывающие производства	производство и распределение электроэнергии, газа и воды
Российская Федерация	89,2	98,8	84,0	95,2
Дальневосточный федеральный округ	103,5	107,9	99,1	97,3
Республика Саха (Якутия)	91,3	91,4	85,0	91,8
Камчатский край	92,5	84,3	92,2	98,0
Приморский край	95,5	117,7	94,2	95,4
Хабаровский край	94,8	95,8	94,0	96,2
Амурская область	110,6	115,5	110,0	108,5
Магаданская область	105,9	104,9	121,6	100,7
Сахалинская область	121,9	120,6	136,8	104,4
Еврейская авт.область	91,7	107,4	89,2	96,4
Чукотский авт.округ	138,1	139,4	120,9	98,0
Байкальский регион				
Республика Бурятия	98,1	96,3	107,8	80,0
Забайкальский край	99,9	101,2	71,4	101,6
Иркутская область	95,1	110,9	93,3	97,5

Таким образом, сырьевая направленность экономики ДФО остается преобладающей. Отрасли по добыче полезных ископаемых играют главную роль в производстве ВРП: в них создается 28 %, а вместе с отраслями по производству и распределению электроэнергии, газа и воды (9,6 %) - более трети ВРП округа. Группу субъектов - лидеров по доле добывающих отраслей в производстве ВРП в округе составляют: Чукотский автономный округ - 91,7 %, Сахалинская область - 73,1 %, Магаданская область - 40,3 %, Республика Саха (Якутия) - 32,0 процента.

Коэффициенты показывают отношение сальдированного финансового результата по Региону к объему произведенного ВРП. В целом по Дальнему Востоку и Байкальскому региону экономическая эффективность ВРП составляет 10,2 %. Регионами - лидерами по экономической эффективности производства ВРП являются Чукотский автономный округ (50,5 %), Иркутская область (21 %), Сахалинская область (15,6 %), Амурская область (13 %), Магаданская область (9,4 процента).

Производительность труда для Региона может быть оценена через соотношение показателей ВРП и среднегодовой численности занятых в экономике.

Среднегодовая численность занятых в экономике Региона в 2009 году составила 5272,0 тыс. человек (7,9 % численности населения Российской Федерации): в ДФО - 3222,4 тыс. человек (4,84 %), в Байкальском регионе - 2049,6 тыс. человек (3,02 процента).

В ДФО численность экономически активного населения, по данным выборочного обследования населения по проблемам занятости, в 2009 году составила 3555,9 тыс. человек, или 55,0 % общей численности населения округа. Не имели работы, но активно ее искали 333,4 тыс. человек, или 9,4 % общей численности экономически активного населения (в соответствии с методологией Международной организации труда они классифицируются как безработные). В государственных учреждениях службы занятости населения в качестве безработных на конец декабря 2009 года было зарегистрировано 116,2 тыс. человек, или 3,4 % экономически активного населения.

В I квартале 2010 года численность экономически активного населения составила 3,5 млн. человек, или 54,2 % общей численности населения округа. Не имели занятия, но активно его искали 303,6 тыс. человек, или 8,7 % общей численности экономически активного населения. В качестве безработных на конец июня 2010 года было зарегистрировано 95,9 тыс. человек, или 2,7 % экономически активного населения.

Среднегодовая численность экономически активного населения по субъектам Российской Федерации представлена в приложении № 11 к отчету.

Производительность труда на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе в целом имеет положительную динамику. На 1 человека, занятого в экономике, ВРП составляет 472 тыс. рублей, несмотря на то, что среднегодовая численность занятых в экономике уменьшилась на 2,8 %. В ДФО производительность труда на 1 человека составляет 531,6 тыс. рублей, в Байкальском регионе - 378,4 тыс. рублей.

В ДФО регионами - лидерами по росту производительности труда являются Чукотский автономный округ - 1234,9 тыс. рублей на 1 человека (рост на 21,5 %); Сахалинская область - 1404,1 тыс. рублей на 1 человека (рост на 15,6 %); Республика Саха (Якутия) - 745,7 тыс. рублей на 1 человека (рост на 11,7 %). В Байкальском регионе по производительности труда лидером является Иркутская область - 421,9 тыс. рублей на 1 человека (рост на 12,5 процента).

Производительность труда в промышленном секторе в 2009 году на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе в целом выросла на 36,7 %, в сельском хозяйстве - на 18,8 %, несмотря на то, что среднегодовая численность людей, занятых в сельском хозяйстве, уменьшилась на 1,8 процента.

Производительность труда в 2009 году в строительном секторе снизилась по сравнению с 2008 годом на 30,4 %, несмотря на то, что среднегодовая численность людей, занятых в строительном секторе, увеличилась на 9,1 процента.

Подробные данные о производительности труда в промышленном секторе экономики, сельском хозяйстве и строительстве в Регионе за 2008-2009 годы приведены в приложении № 12 к отчету.

Полная учетная стоимость основных фондов Региона на конец 2008 года составила 5338 млрд. рублей, из них: в ДФО - 3425 млрд. рублей (4,6 %), в Байкальском регионе - 1913 млрд. рублей (2,6 %). Таким образом, в целом по Региону на 1 тыс. человек, занятых в экономике, приходится 984 млн. рублей основных фондов, или на 1 человека - 984,5 тыс. рублей (в ДФО - 1033,0 тыс. рублей, в Байкальском регионе - 904,0 тыс. рублей).

По состоянию на 2009 год в большинстве субъектов Российской Федерации, входящих в состав Региона, основные производственные фонды характеризуются высокой степенью износа, составляющей практически 50 процентов.

Наименьшая доля изношенных основных фондов в Республике Бурятия - 21 %, Чукотском автономном округе - 33,1 %, Амурской области - 36,9 %, Иркутской области - 39,2 %, Республике Саха (Якутия) - 41,8 %. Самая большая степень износа основных средств наблюдается в Забайкальском крае - 49,5 %, Хабаровском крае - 49,5 %, Приморском крае - 49,4 %, Камчатском крае - 48,5 %, Еврейской автономной области - 46,1 процента.

Отношение объема инвестиций к стоимости основных средств является коэффициентом обновления основных средств и показывает долю новых основных фондов (инвестиций), введенных в отчетном году, в общей стоимости всех основных средств. В целом по Региону в 2009 году имела место положительная динамика коэффициента обновления основных фондов - на 12,5 % выше по сравнению с 2008 годом, причем в ДФО - на 29,6 % выше, чем в 2008 году. В Байкальском регионе коэффициент обнов-

ления основных фондов является отрицательным (-13,5 %) из-за сокращения инвестиций в Забайкальском крае (на 15,4 %) и в Иркутской области (на 17,6 процента).

Отношение инвестиций на 1 занятого в экономике человека характеризует интенсивность обновления средств производства. Проведенный анализ показал, что динамика обновления средств производства в 2009 году по Дальнему Востоку и Байкальскому региону в целом была положительной и составила 35,5 %, в том числе по ДФО - 52,9 %. В Байкальском регионе произошло снижение на 13,1 %, главным образом, за счет сокращения инвестиций в Забайкальском крае на 7,3 млрд. рублей, Иркутской области - на 22,5 млрд. рублей. Также на отрицательную динамику данного показателя в Регионе повлияло увеличение процента среднегодовой численности занятых в экономике людей в Магаданской области на 10,5 % (увеличение инвестиций в данном регионе произошло только на 1,6 процента).

Подробный анализ эффективности использования основных фондов за 2007-2008 годы представлен в приложении № 13 к отчету.

Фондоотдача (выпуск продукции ВРП на 1 рубль основных производственных фондов) в Регионе составляет 0,426 рубля (в ДФО - 0,451 рубля, в Байкальском регионе - 0,378 рубля).

Динамика изменения показателей фондоотдачи и фондоемкости за 2009 год показывает, что наиболее эффективно используют свои основные фонды следующие регионы: Амурская область - рост фондоотдачи (17,3 %) и снижение фондоемкости (-14,7 %), Приморский край - рост фондоотдачи (12,7 %) и снижение фондоемкости (-11,4 %), Камчатский край - рост фондоотдачи (10,5 %) и снижение фондоемкости (-9,5 %), Магаданская область - рост фондоотдачи (11,0 %) и снижение фондоемкости (-9,9 процента).

Самое неэффективное использование основных фондов наблюдается в следующих регионах: Сахалинская область - снижение фондоотдачи (-25,3 %) и рост фондоемкости (+33,8 %), Республика Бурятия - снижение фондоотдачи (-11,3 %) и рост фондоемкости (+12,8 %), Иркутская область - снижение фондоотдачи (-11,3 %) и рост фондоемкости (+12,6 процента).

В 2009 году в ДФО объем товаров собственного производства, выполненных работ и услуг, оказанных собственными силами, по видам экономической деятельности вырос на 6,2 % по сравнению с предыдущим годом и составил 865247 млн. рублей, в Байкальском регионе - снизился на 1,5 % и составил 389744 млн. рублей.

В обрабатывающих отраслях ДФО в 2009 году создается только 12 % ВРП округа (что в 1,5 раза меньше среднероссийского показателя - 19,3 %). Лидерами среди субъектов ДФО по доле произведенного ВРП в обрабатывающих отраслях являются: Приморский край (23,4 %), Хабаровский край (19,6 %), Камчатский край (12,6 %). Самая маленькая доля производства ВРП в обрабатывающих отраслях в Чукотском автономном округе - 1,4 %, Республике Саха (Якутия) - 3,6 % и Сахалинской области (5,7 процента).

Доля обрабатывающих производств в Байкальском регионе составляет более четверти ВРП региона - 31,3 %. Лидером в обрабатывающем производстве по региону является Иркутская область - 42,2 процента.

Объем продукции сельского хозяйства за 2009 год в Регионе увеличился по сравнению с 2008 годом на 14 % (ДФО - на 16 %, Байкальский регион - на 11 процентов).

Основной объем продукции сельского хозяйства в общем удельном весе по Региону приходится на Иркутскую область - 23,6 %, Приморский край - 14,7 %, Республику Саха (Якутия) - 11,7 %, Амурскую область - 11,3 %, Республику Бурятия - 9,2 процента.

Индекс производства продукции сельского хозяйства за 2009 год по большинству регионов имеет положительную динамику. Регионами - лидерами по производству про-

дукции являются: Приморский край - прирост 9,2 % по сравнению с 2008 годом, Амурская область - 12,0 %, Республика Бурятия - 5,8 %. Снижение индекса производства наблюдается в следующих регионах: Сахалинская область (-9,5 %), Еврейская автономная область (-7,8 %), Чукотский автономный округ (-2,5 %), Иркутская область (-1,9 процента).

Индекс производства продукции сельского хозяйства по ДФО по сравнению с 2008 годом составил 102,9 %, в I полугодии 2010 года по ДФО по сравнению с аналогичным периодом 2009 года - 101,8 процента.

Доля Региона в общем объеме производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей России (сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства, индивидуальные предприниматели, население) составила 5,8 %, доля ДФО - 3,4 процента.

В условиях кризиса в 2009 году в Регионе наблюдался заметный спад в строительной отрасли. Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» организациями всех форм собственности за 2009 год, по ДФО составил 251,2 млрд. рублей, или 91,4 % к уровню 2008 года. Доля округа в общероссийском объеме работ, выполненных собственными силами, составила 6,6 %. Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство» за 2009 год, по Байкальскому региону составил 8779,12 млн. рублей, или 87 % к уровню 2008 года.

Отрицательная динамика производства работ в 2009 году по виду деятельности «Строительство» наблюдается в большинстве регионов, особенно заметно это проявилось в Сахалинской области (-44 %), Чукотском автономном округе (-35,8 %), Иркутской области (-26 %), Забайкальском крае (-20,2 %). Регионами - лидерами по виду деятельности «Строительство» являются: Приморский край - рост 24,9 %, Камчатский край - 22,1 %, Республика Саха (Якутия) - 11,4 %. Однако уже в I полугодии 2010 года по ДФО объем выполненных работ составил 102,3 млрд. рублей, или 100,9 % к уровню соответствующего периода 2009 года.

В настоящее время развитие транспорта Региона отстает от потенциала роста грузовой базы. Основной причиной является недостаточно развитая наземная транспортная сеть. До настоящего времени вне зоны железнодорожного обслуживания остаются Камчатский край, Магаданская область и Чукотский автономный округ.

Ввод в действие в Регионе основных производственных мощностей транспорта за счет нового строительства, расширения и реконструкции приведен в приложении № 14 к отчету.

Автомобильные и железнодорожные грузоперевозки занимают в структуре грузоперевозок округа основное место. Удельный вес перевезенных грузов железнодорожным транспортом в Регионе составляет 11,1 % от железнодорожных грузоперевозок по Российской Федерации, в ДФО - 4,1 процента.

Основной процент перевезенных грузов приходится на Байкальский регион: за 2009 год перевезено 77468,4 тыс. т грузов, что составляет 7 % грузов от общероссийских показателей и 63 % - Региона.

В 2009 году в Регионе предприятиями автомобильного транспорта было перевезено 18444,8 тыс. т грузов с грузооборотом 403 млн. тонно-километров. При этом в Республике Бурятия и в Иркутской области перевозка грузов снизилась практически на 50 %. Основной объем перевезенных грузов автомобильным транспортом приходится на Забайкальский край - за 2009 год было перевезено 7731,7 тыс. т (40,5 % всех грузов в Регионе).

Значительное влияние на осуществление перевозок оказывает состояние автомобильных дорог. Удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования в ДФО составляет 66,8 % (7-е место по Российской Федерации). В Республике Бурятия удельный вес дорог

с твердым покрытием составляет 88,9 %, в Иркутской области - 87,9 %, в Забайкальском крае - 70,5 процента.

В условиях высоких тарифов на электроэнергию значительное влияние на эффективность использования бюджетных средств оказывает энергосбережение и повышение энергетической эффективности. Проведенный анализ показывает, что в ДФО при снижении в 2009 году среднегодовой численности занятых в экономике на 2,5 % энерговооруженность труда возросла на 8,3 %, в Байкальском регионе имеет место снижение энерговооруженности труда на 1,6 % за счет снижения в 2009 году энерговооруженности труда в Забайкальском крае на 9,6 %. Самый высокий коэффициент энерговооруженности труда в Амурской области - 48,9 процента.

Энерговооруженность производства в 2008-2009 годах на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе имеет отрицательную динамику. Основной спад энерговооруженности отмечается в Байкальском регионе: в Республике Бурятия и Иркутской области - около 25 %, в Забайкальском крае - 18,0 %. Наиболее неэкономичный расход энергоресурсов в Амурской области - энергоемкость возросла на 34,9 %, а энергоэффективность упала на 29,2 процента.

Подробный анализ энергоемкости, энерговооруженности и энергоэффективности экономики Дальнего Востока и Байкальского региона приведен в приложении № 15 к отчету.

2. Для оценки уровня социального развития Региона использован ряд комплексных показателей.

Наиболее общий показатель уровня жизни - валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности - в Российской Федерации в 2007 году составил 13,9 тыс. долл. США. Аналогичный показатель для субъектов Российской Федерации - валовой региональный продукт на душу населения по паритету покупательной способности - был определен на основе данных о ВРП на душу населения и величине прожиточного минимума в каждом из субъектов Российской Федерации (ВРП субъектов Российской Федерации рассчитан с поправочным коэффициентом 0,85 по отношению к ВВП).

Межстрановое сравнение по этому показателю для субъектов, входящих в состав Региона, выглядит следующим образом.

Субъект Российской Федерации	Объем ВРП на душу населения по ППС, долл.	Страна-аналог по данному показателю
Камчатский край	6110,3	Колумбия
Забайкальский край	6526,2	Перу
Приморский край	6615,1	Эквадор
Амурская область	6898,1	Таиланд
Хабаровский край	7232,0	Македония
Республика Бурятия	7351,2	Македония
Еврейская автономная область	7415,5	Турция
Магаданская область	8642,4	Сербия
Иркутская область	10392,0	Ливан
Республика Саха (Якутия)	10415,6	Иран
Чукотский автономный округ	12690,9	Чили
Сахалинская область	22362,5	Словения

Денежные доходы населения (выраженные в единицах прожиточного минимума<sup>14</sup>) большинства субъектов Региона ниже, чем в среднем по Российской Федерации. В Чу-

<sup>14</sup> Различия в условиях жизни, стоимости товаров и услуг в различных регионах Российской Федерации не позволяют оценивать уровень жизни непосредственно по величине денежных доходов населения. Для сопоставления уровня денежных доходов его необходимо выразить в единицах прожиточного минимума - стоимости минимального набора продуктов, товаров и услуг, определенного в каждом из субъектов Российской Федерации.

котском автономном округе уровень денежных доходов близок к среднероссийскому, а в Сахалинской области среднедушевые денежные доходы населения выше, чем в среднем по Российской Федерации.

Структура доходов населения Региона по их основным источникам (оплата труда, доходы от предпринимательской деятельности и от собственности, социальные выплаты и другие доходы) имеет определенные особенности.

Доля оплаты труда в общей структуре денежных доходов населения Региона (кроме Республики Бурятия) выше, чем среднее значение по Российской Федерации, составляющее 45 %. Данный показатель тесно связан с уровнем «скрытых» доходов: чем меньше уровень других доходов, основную часть которых составляют доходы от «теневого» экономики, тем больше доля заработной платы в структуре доходов населения. Суммарно 2 данные составляющие в структуре доходов населения Региона имеют долю 71-77 % (кроме Чукотского автономного округа, в котором доля оплаты труда составляет 85 % всех денежных доходов населения при практическом отсутствии «скрытых» доходов).

Средний уровень оплаты труда наемных работников Региона (рассчитанный в единицах прожиточного минимума) варьируется от 2,6-3,1 прожиточного минимума трудоспособного населения для 9 субъектов Региона, что ниже среднего по Российской Федерации значения (3,5 прожиточного минимума) до 3,8-4,0 прожиточного минимума в Магаданской и Сахалинской областях и Чукотском автономном округе.

Социальные выплаты - пенсии, пособия, стипендии, страховые возмещения - в общей структуре денежных доходов населения Региона занимают 10,5-15,5 %, причем наибольшую долю (в среднем 70 %) в этих выплатах занимают пенсии.

Средний размер назначенных пенсий, рассчитанный в долях прожиточного минимума пенсионера, в среднем по Российской Федерации составляет 1,26 величины этого минимума. В большинстве субъектов Дальневосточного федерального округа средний размер назначенных пенсий имеет относительно низкий уровень и лежит в диапазоне от 0,92 до 1,08 величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации. В Магаданской и Иркутской областях средний размер назначенных пенсий составляет 1,33 величины прожиточного минимума пенсионера, что выше средних значений уровня назначенных пенсий по Российской Федерации.

Распределение субъектов Российской Федерации по группам в зависимости от относительной величины среднего размера назначенных пенсий: группа с низким уровнем назначенных пенсий (на 15 % и более процентов ниже среднего уровня назначенных в стране пенсий) - 10 субъектов Российской Федерации, со средним размером назначенных пенсий на 5-15 % ниже среднего - 11 субъектов Российской Федерации, группа с размерами назначенных пенсий, близких (плюс-минус 5 %) к среднему значению (37 субъектов), группа из 20 субъектов Российской Федерации с относительно высоким уровнем назначенных пенсий (на 5-15 % выше среднего) и группа из 5 субъектов, в которых размер назначенных пенсий превышает средний уровень более чем на 15 процентов.

Социальные выплаты в виде пособий, стипендий, предоставления мер социальной поддержки в натуральной и денежной форме составляют около 25 % в структуре социальных выплат. Уровень расходов субъектов Региона на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, выраженных в единицах прожиточного минимума (в расчете на человека в месяц), составляет от 30 % до 70 % среднего для Российской Федерации уровня.

Анализ степени неравномерности распределения доходов населения в субъектах Региона показывает их более равномерное распределение, чем в целом по стране.

Уровень безработицы в субъектах Региона (определенный по стандартам Международной организации труда) лежит в диапазоне от 4,7 до 14,9 %. Кроме того, важным показателем, определяющим успешность поиска работы, является удельный вес безработных, ищущих работу длительное время (12 и более месяцев). Так, при относительно низком уровне безработицы в Амурской области (5,1 %) более половины безработных (53,3 % от их численности) ищут работу более года. В Камчатском крае при более высоком уровне безработицы (8,9 % - почти вдвое выше, чем в Амурской области) почти 80 % безработных находят работу в течение года.

Данные об уровнях занятости и безработицы, удельном весе и безработных, ищущих работу длительное время в субъектах Региона, представлены в таблице:

Субъект Российской Федерации	Уровень занятости	Уровень безработицы	(в процентах)	
			Удельный вес безработных, ищущих работу 12 мес. и более	Вероятность найти работу
Амурская область	60,4	5,1	53,3	5,8
Магаданская область	69,7	7,3	52,5	6,0
Забайкальский край	54,6	14,9	48,0	6,5
Республика Бурятия	58,1	11,6	46,6	6,8
Приморский край	63,7	7,5	41,4	7,3
Республика Саха (Якутия)	63,4	9,0	36,1	8,3
Иркутская область	62,1	8,7	34,1	8,5
Еврейская автономная область	56,0	10,1	30,7	8,7
Хабаровский край	63,6	8,7	29,2	9,1
Чукотский автономный округ	75,5	4,7	26,6	9,4
Сахалинская область	65,5	8,1	28,4	9,6
Камчатский край	65,5	8,9	21,4	11,2

Анализ данных об уровнях занятости и безработицы, среднем времени поиска работы и удельном весе безработных, ищущих работу длительное время, позволяет получить оценку успешности поиска работы в субъекте Российской Федерации. Такая оценка в виде числа, пропорционального вероятности найти работу в течение 1 месяца, рассчитана для субъектов Региона и представлена в таблице.

Общая оценка качества жилищных условий в Регионе произведена путем объединения оценок качества жилья, исходя из его площади, уровня благоустройства и степени износа. Все жилье отнесено к одной из четырех категорий: комфортное жилье - достаточное по площади, полностью оборудованное инженерными системами, со степенью износа менее 60 %; жилье хорошего качества - часть параметров жилья (площадь, благоустройство, износ) не удовлетворяет требованиям комфортности жилья; удовлетворительные жилищные условия - все параметры жилья не удовлетворяют требованиям комфортности жилья; плохие жилищные условия - жилье с низким уровнем благоустройства, малая площадь жилья, приходящаяся на 1 проживающего, аварийное жилье любой площади и уровня благоустройства.

Для каждого из субъектов Региона произведена оценка качества жилищных условий и рассчитаны доли населения, имеющего комфортные, хорошие, удовлетворительные и плохие жилищные условия.

Данные о направлении и интенсивности миграционных потоков населения позволяют составить общее представление об оценке населением условий и качества жизни и возможности получения образования и медицинской помощи, стабильной работы и достойного заработка, комфортных жилищных условий и качественного обслуживания.

Общие итоги миграции по Дальневосточному и Байкальскому региону в 2008 году представлены в таблице:



(тыс. чел.)

	Прибывшие в Регион	Выбывшие из Региона	Баланс
Субъекты Российской Федерации, не входящие в состав Дальневосточного и Байкальского региона	96,4	135,6	-39,2
в том числе субъекты Российской Федерации, входящие в состав Сибирского федерального округа	73,1	81,7	-8,6
Страны СНГ	12,6	2,5	10,1
Другие страны (кроме стран СНГ)	1,2	1,0	0,2
Всего	110,2	139,1	-28,9

Следует отметить, что наибольшая интенсивность перемещения наблюдается между субъектами одного федерального округа (из Байкальского региона в другие субъекты СФО за год переехало 73,2 тыс. человек, в обратном направлении - 67 тыс. человек).

Общее направление миграции населения Региона - с востока на запад. Население субъектов ДФО сократилось на 3,1 тыс. человек за счет миграции в СФО. В свою очередь, население Байкальского региона сократилось за счет миграции в другие субъекты СФО на 6,2 тыс. человек. Миграция из Дальневосточного и Байкальского региона в другие регионы Российской Федерации (кроме субъектов СФО) сократила численность населения за год на 30,6 тыс. человек. Приросту населения Региона способствует лишь положительный баланс миграционного обмена со странами СНГ - за год население пополнилось 12,6 тыс. мигрантов из стран СНГ, а из Региона в эти страны выехали 2,5 тыс. человек.

Анализ факторов, влияющих на направление и интенсивность миграционных потоков, представлен в таблице. Степень влияния оценивалась по величине коэффициента корреляции между величиной фактора влияния и значением соответствующего коэффициента миграции.

Фактор	Прибытие	Выбытие
Валовой региональный продукт на душу населения	Незначительно - 0,04	Слабо - 0,25
Вероятность найти работу	Значительно - 0,39	
Величина прожиточного минимума		Значительно - 0,74
Качество жилищных условий (комплексная оценка)	Значительно - 0,59	
Уровень регионального здоровья (комплексная оценка)		Значительно - 0,73
Уровень системы образования (комплексная оценка)	Значительно - 0,71	

Для приезжающих в Регион наиболее важными обстоятельствами являются возможность получить работу, нормальные жилищные условия и возможности получить и продолжить образование для себя и своих детей. Интенсивность миграции из субъектов Региона в значительной степени зависит от уровня цен и стоимости жизни (прожиточный минимум), природно-климатических условий и факторов, влияющих на состояние здоровья.

### Выводы

**1.** Дальний Восток и Байкальский регион обладают огромным природно-ресурсным потенциалом для социально-экономического развития страны. Здесь сосредоточены крупнейшие месторождения углеводородов, гелия, угля, золота, меди, алмазов, крупные месторождения черных, цветных и редких металлов, фосфоритов урана, олова, плавикового шпата и других рудных и нерудных полезных ископаемых. На территории Региона добыча олова составляет 100 %, алмазов - более 98 %, золота - 67,5 %, улов рыбы и добыча морепродуктов - 65 % общероссийского объема. На его долю приходится 7,2 % всех основных фондов страны, 12,7 % всех инвестиций, вложенных в основную капитал по Российской Федерации (2009 год).

**2.** При этом потенциал Региона используется далеко не полностью: здесь производится всего 6,6 % (2008 год) от суммарного ВРП субъектов Российской Федерации.

Сырьевая направленность экономики Дальневосточного федерального округа остается преобладающей. Отрасли по добыче полезных ископаемых играют главную роль в производстве ВРП в ДФО: в них создается 28 %, а вместе с отраслями по производству и распределению электроэнергии, газа и воды (9,6 %) - более трети ВРП округа. В обрабатывающих отраслях Дальневосточного федерального округа в 2009 году создается только 8,3 % ВРП округа, что в 3 раза меньше среднероссийского показателя (19,3 %). Доля обрабатывающих производств в Байкальском регионе составляет более четверти ВРП региона - 31,3 процента.

**3.** Одной из причин неполного использования имеющегося потенциала является недостаточно эффективное распределение и использование всех ключевых ресурсов, включая возможности человеческого капитала, материальных и нематериальных активов, реализуемых процессов. Одной из критических проблем, влияющих на эффективность использования ресурсного потенциала, является имеющийся миграционный отток населения из Региона. На сегодняшний день темпы миграционного оттока уменьшились почти в 5 раз по сравнению с 1995 годом, но отток населения из Региона продолжается и составляет около 32 тыс. человек в год.

**4.** По состоянию на 2009 год в большинстве субъектов Российской Федерации, входящих в состав Региона, основные производственные фонды характеризуются высокой степенью износа, составляющей практически 50 %. Самая большая степень износа основных средств наблюдается в Забайкальском крае - 49,5 %, Хабаровском крае - 49,6 %, Приморском крае - 49,4 %, Камчатском крае - 48,5 %, Еврейской автономной области - 46,1 процента.

В целом по Дальнему Востоку и Байкальскому региону имеет место обновление основных фондов на 12,5 %, при этом в Байкальском регионе показатель обновления основных фондов является отрицательным (-31,7 процента).

**5.** Несмотря на финансовый экономический кризис, валовой региональный продукт в 2009 году, по имеющимся оценкам, в ДФО вырос на 10,6 % по отношению к уровню 2008 года и составил 1713,1 млрд. рублей, в Байкальском регионе - увеличился на 7,1 % и составил 775,6 млрд. рублей.

**6.** Производительность труда на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе, в целом, также имеет положительную динамику и составляет 472 тыс. рублей на 1 человека, несмотря на то, что среднегодовая численность занятого в экономике населения уменьшилась на 2,8 %. Наиболее высокий процент роста производительности труда наблюдается в Иркутской области - на 12,5 %. Как следствие, здесь отмечается и наиболее высокая экономическая эффективность ВРП - 21,4 процента.

**7.** В последние годы выделяются значительные средства на социально-экономическое развитие Региона. Так, инвестиции в основной капитал ДФО в 2009 году составили 838,5 млрд. рублей (10,6 % от объема инвестиций по Российской Федерации), Байкальского региона - 169,4 млрд. рублей (2,1 процента).

Всего за последние 3 года согласно данным, представленным Минэкономразвития России, по субъектам Российской Федерации, расположенным на территории Региона, общий объем бюджетных ассигнований на капитальные вложения из федерального бюджета составил 200,5 млрд. рублей, в том числе: в 2008 году - 46,6 млрд. рублей, в 2009 году - 65,9 млрд. рублей, в 2010 году - 87,99 млрд. рублей.

**8.** При этом в стране фактически отсутствует система управления эффективностью бюджетных расходов. В условиях межведомственной разобщенности и отсутствия индикативного планирования механизмы стратегирования и бюджетирования, ориентиро-

ванного на результат, недостаточно увязаны между собой и не дают должного эффекта. Среди причин такого положения можно назвать следующие:

- цели Правительства Российской Федерации, формулируемые на долгосрочную и среднесрочную перспективу, лишь фрагментарно перекрываются целями, задачами и программами субъектов бюджетного планирования;

- отсутствие координации между субъектами бюджетного планирования при достижении целей второго уровня не позволяет достичь целей первого уровня, определенных Правительством Российской Федерации;

- повышение эффективности государственных расходов через эффективное решение межведомственных задач практически невозможно из-за неразвитости механизма реализации совместных мер федеральными органами исполнительной власти.

**9.** Федеральный закон о стратегическом планировании разрабатывается и согласовывается в течение 4 лет, концепция совершенствования региональной политики в стране - в течение 3 лет и до настоящего времени не приняты.

**10.** В установленные сроки (2009 год) Минрегионом России, Минэкономразвития России и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти не разработан проект нормативного правового акта по созданию региональной кластерной политики, направленного на реализацию конкретных преимуществ регионов.

**11.** Не разработан также проект федерального закона по совершенствованию разграничения полномочий, в том числе в части вопросов повышения эффективности взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**12.** Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов не содержит данных об основных направлениях территориального развития и прогнозов их влияния на уровень развития соответствующих регионов, что предусмотрено Правилами разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

Показатели, содержащиеся в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, не соответствуют утвержденным в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года: из 28 целевых показателей ОНДП только 14 включены в Прогноз 2011.

**13.** Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденная только распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, разрабатывалась в течение 4 лет, план по ее реализации до настоящего времени не утвержден.

**14.** Серьезным препятствием на пути эффективной взаимоувязки приоритетов деятельности Правительства Российской Федерации, определенных в ОНДП, и бюджетного процесса стали низкие темпы работы федеральных органов исполнительной власти над подготовкой карт проектов.

В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815 федеральным органам исполнительной власти, ответственным за исполнение проектов ОНДП, было поручено обеспечить до 10 декабря 2009 года представление в Правительство Российской Федерации карт проектов ОНДП. На 1 октября 2010 года утверждены карты 17 из 45 проектов ОНДП (37,8 процента).

**15.** В процессе реализации проектов ОНДП возникли проблемы с представлением ежемесячной и ежеквартальной отчетности в сроки, установленные Временным положением, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации

6 августа 2010 года № 4003п-П13. Указанные сроки значительно короче установленных сроков предоставления отчетности по реализации федеральных целевых программ, а также бухгалтерской и статистической отчетности.

Кроме того, в соответствии с Методическими рекомендациями по составлению отчетов о ходе исполнения проектов по реализации ОНДП в отчетах представлены данные в целом по Российской Федерации без разбивки по субъектам Российской Федерации, что затрудняет контроль за их реализацией и эффективностью расходования бюджетных средств.

**16.** Минрегионом России в течение 2009-2010 годов проделана значительная работа по совершенствованию механизма комплексной оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Вместе с тем набор показателей, содержащихся в Указе Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 и постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 года № 322, достаточно эффективно отражающий регулирующие воздействия федерального центра на регионы и характеризующий главным образом социально-политическую ситуацию, не позволяет в достаточной мере оценить уровень социально-экономического развития и, тем более, эффективность расходования бюджетных средств. Фактически оценивается лишь 1 из составляющих эффективности - экономичность расходов. Используемый нормативный подход для определения неэффективных расходов в значительной степени носит формальный характер, в достаточной мере учитывает региональные особенности.

Оптимизация сети школ, поликлиник, больниц и другой социальной инфраструктуры, исходя лишь из показателей бюджетных расходов, вступает в противоречие с территориальной политикой государства.

**17.** Разработка индикаторов и порядка ведения мониторинга реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р, предусмотренная в проекте Плана мероприятий по реализации Стратегии до настоящего времени не осуществлена.

**18.** Объемы финансовых средств, предусмотренные на реализацию ФЦП в Регионе на 2009 год, имеют значительную динамику роста - на 21,9 % по сравнению с 2008 годом. При этом объем федеральных средств по сравнению с 2008 годом вырос в 1,4 раза, средств субъектов Российской Федерации - в 2 раза. Однако их освоение составило по федеральным средствам только 97,5 %, а по средствам субъекта Российской Федерации - 54,6 %. Неиспользованными остались 13,7 млрд. рублей, в том числе федеральные средства - в сумме 2,2 млрд. рублей и средства субъектов Российской Федерации - в сумме 11,3 млрд. рублей.

Значительно сократились объемы средств, привлекаемых из внебюджетных источников (снижение в 2,6 раза). В результате в 2009 году 71,0 % средств, реализованных в рамках ФЦП в Регионе, был профинансирован за счет средств федерального бюджета.

**19.** В общем объеме средств, предусмотренных на реализацию ФЦП (123,96 млрд. рублей), на 2 субъекта Российской Федерации - Приморский край и Республика Саха (Якутия) - приходятся 44 % всех финансовых средств. Неравномерно распределены средства и по сферам деятельности, что требует для решения актуальных проблем социально-экономического развития выделения значительных субсидий из федерального бюджета, которые, как показывает анализ, в меньшей степени ориентированы на конечный результат и эффективность расходования средств.

Все ФЦП при наличии в них раздела по оценке социально-экономической и экологической эффективности программы отличаются по методикам расчетов эффективности, что является свидетельством определенной несогласованности при проектировании и разработке большинства ФЦП и создает риски неэффективного распоряжения государственными ресурсами.

**20.** При реализации наиболее значимой для Региона ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» из 132 целевых индикаторов, предусмотренных к выполнению в 2008 году, не выполнен в полном объеме 31 показатель, в 2009 году из 118 индикаторов не выполнены 48.

**21.** В Регионе реализуются 3 проекта общегосударственного значения с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, в том числе: «Создание транспортной инфраструктуры для освоения минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Читинской области», «Реализация проекта «Реконструкция участка Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре - Советская Гавань», «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии». Реализация указанных проектов идет с отклонениями от сроков, предусмотренных паспортами проектов.

**22.** На территории Республики Саха (Якутия), кроме инвестиционного проекта «Разработка проектной документации для реализации инвестиционного проекта «Комплексное развитие Южной Якутии», реализуются инвестиционные проекты, вошедшие в перечень инвестиционных проектов Схемы комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года, которая является базовой для решения задач социально-экономического развития.

В Схеме-2020 не проанализировано влияние отдельных проектов на достижение результатов (показателей социально-экономического развития), отсутствуют сетевые графики реализации указанных проектов, позволяющие оценить влияние смещения сроков по отдельным проектам на конечные показатели социально-экономического развития и эффективность расходования бюджетных средств.

**23.** В целях реализации мероприятий по передаче в государственную и муниципальную собственность объектов, построенных за счет средств, вырученных от продажи акций ОАО ХК «Якутуголь» (пункт 3.5 Мирового соглашения), Правительством Республики Саха (Якутия) разработан проект соглашения о порядке реализации пункта 3.5 Мирового соглашения, заключенного между Росимуществом от имени Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) от имени Республики Саха (Якутия), с приложением перечня объектов (имущества), подлежащих передаче в федеральную, республиканскую и муниципальную собственность.

Письмом от 29 июня 2009 года № И-010-6104 проект указанного соглашения с проектом перечня объектов (имущества) направлен Минимуществом Республики Саха (Якутия) в Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. До настоящего времени указанное соглашение не подписано, перечень объектов (имущества) не утвержден, что создает определенные риски неэффективного и нерезультативного использования средств, вырученных от продажи государственной собственности.

**24.** За 9 месяцев 2010 года в Минрегион России поступило 26 заявок по региональным инвестиционным проектам, претендующим на предоставление государственной поддержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации, на общую сумму около 65 млрд. рублей. В связи с тем, что с 2009 года Минфином России объем бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации формируется лишь исходя из фактически принятых обязательств по инве-

стиционным проектам, ни один из указанных выше региональных инвестиционных проектов не был отобран для рассмотрения на заседании Инвестиционной комиссии.

На территории Региона с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в течение последних 3 лет не реализуется ни один инвестиционный проект регионального значения.

**25.** Бюджеты субъектов Российской Федерации в Регионе в значительной степени зависимы от финансовой помощи (по субсидиям) со стороны федерального бюджета, которая становится одним из источников финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом существующие Правила распределения субсидий субъектам Российской Федерации базируются на многочисленных различных методиках, определяемых субъектами бюджетного планирования средств федерального бюджета.

Процедуры подготовки и согласования документов для распределения субсидий субъектам Российской Федерации растянуты по срокам, что приводит к росту нагрузки финансирования этих расходов из федерального бюджета на II полугодие и сокращает возможности субъектов Российской Федерации осваивать эти средства с начала финансового года.

### **Предложения**

**1.** Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос об обеспечении принятия в кратчайшие сроки Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, а также Плана по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

**2.** Ускорить разработку долгосрочной стратегии пространственной организации территории Российской Федерации, нормативно установив место документов территориального планирования в системе программных документов по планированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

**3.** Минрегиону России и Минэкономразвития России в соответствии с положениями Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года обеспечить комплекс мер для реализации региональной кластерной политики, направленной на реализацию конкретных преимуществ регионов, а также принять меры для разработки в кратчайшие сроки карт проектов по реализации ОНДП.

**4.** Минрегиону России и Минэкономразвития России разработать единую систему показателей для составления прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, оценки эффективности реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, включая социально-экономическое развитие регионов, а также оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей субъектов Российской Федерации, качественных параметров развития той или иной сферы, приближения к оценке расходов по итоговой результативности, исходя из поставленных целей и задач.

**5.** Продолжить работу по совершенствованию разграничения полномочий между уровнями исполнительной власти, в том числе в части вопросов повышения эффективности взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. А. ПИСКУНОВ**