

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 26 марта 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.А. АГАПЦОВ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
С.И. ШТОГРИН

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ХОДА РЕАЛИЗАЦИИ
ПРИОРИТЕТНОЙ ПРОГРАММЫ «КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ
МОНОГОРОДОВ»**

Итоги проверки

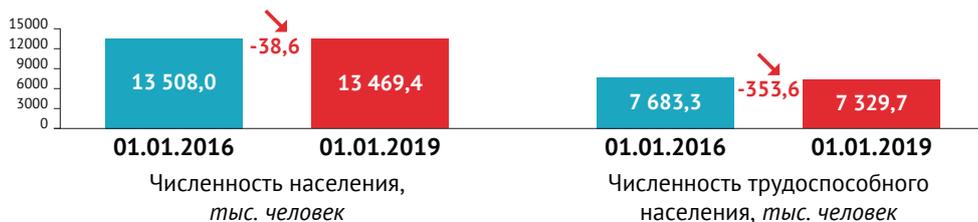
Счетная палата проанализировала результаты исполнения приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов».

Проверка показала, что программа реализовывалась практически без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Государственная поддержка монопрофильных территорий не носили системного характера, отсутствовали четкие представления о том, какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив развития.

За период реализации программы с 2016 по 2018 год снизилась предпринимательская активность, число ликвидированных организаций превысило вновь зарегистрированные. Среднемесячная заработная плата работников организаций в моногородах ниже среднероссийского показателя, растет уровень безработицы, численность трудоспособного населения сокращается.

Основные показатели социально-экономического положения моногородов за 2016–2018 годы



Уровень регистрируемой безработицы, %



В 2018 году среднемесячная номинальная заработная плата в 271 моногороде зафиксирована на уровне ниже среднероссийского – 44,3 тыс. рублей

В соответствии с итоговым отчетом Минэкономразвития России фактические значения отдельных показателей эффективности программы значительно превысили плановые. Объективность данных показателей, особенно по количеству созданных рабочих мест и объему привлеченных инвестиций, вызывает сомнение.

Цель

Оценить своевременность, полноту и эффективность реализации мероприятий приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов», а также достижение ее показателей.

Выводы

Проверка показала, что предпринимаемые Правительством Российской Федерации меры по поддержке монопрофильных территорий не дали ощутимых и устойчивых положительных результатов.

Комплексная программа развития моногородов не облегчила и не упростила жизнь населения на этих территориях.

Программа завершилась 1 января 2019 года, на 7 лет раньше срока, при этом основная цель – диверсифицированное и стабильное развитие моногородов – так и не достигнута.

Предложения Счетной палаты:

Правительству Российской Федерации совместно с исполнительными органами субъектов Российской Федерации целесообразно провести оценку фактического социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, осуществить анализ их потенциала развития и определить предпочтительные меры государственной поддержки исходя из перспектив развития каждого отдельно взятого муниципального образования. При этом меры государственной поддержки должны быть интегрированы в систему стратегических целей и задач пространственного развития Российской Федерации, а также отраслевых документов стратегического планирования.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность исполнителей и соисполнителей по реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (далее – Программа).

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить своевременность, полноту и эффективность реализации мероприятий Программы, а также достижения ее показателей.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.
- Федеральная налоговая служба.
- Некоммерческая организация «Фонд развития моногородов» (далее – НК «Фонд развития моногородов», Фонд).
- Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (61 субъект).
- Иные соисполнители Программы.

Исследуемый период

Период реализации Программы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С января 2018 года по март 2019 года.

При подготовке отчета использованы материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, контрольно-счетных органов регионов, некоммерческой организации «Фонд развития моногородов», итоги контрольных¹ и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты², информация, размещенная в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (далее – ГАС «Управление»), федеральной государственной информационной системе «Единая межведомственная информационно-статистическая система» (далее – ЕМИСС), аналитической системе мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов (КПЭ), системе профессионального анализа рынков и компаний (СПАРК), на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет Федеральной службы государственной статистики (Росстат), Федеральной службы по труду и занятости (Роструд), администраций монопрофильных муниципальных образований, хозяйствующих субъектов.

Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности

На начало 2019 года перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)³ (далее – Перечень моногородов) включал 319 населенных пунктов, из которых 100 – отнесены к категории с наиболее сложным социально-экономическим положением,

1 Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ мер, принимаемых органами государственной власти по поддержке моногородов» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 7 апреля 2017 года № 19К (1164)).

2 Критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709.

3 Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 года № 891-р).

в 148 – имеются риски ухудшения их социально-экономического положения, в 71 – стабильная социально-экономическая ситуация⁴.

В моногородах, расположенных на территориях 61 субъекта Российской Федерации, проживало 13 469,36 тыс. человек, из них 4 147,90 тыс. человек (треть населения) – в населенных пунктах со сложным социально-экономическим положением.

Структура моногородов по федеральным округам приведена в таблице:

Федеральный округ	Количество субъектов Российской Федерации	Количество моногородов	Численность населения*, тыс. чел.
Центральный	16	61	1 293,51
Северо-Западный	7	41	1 225,49
Южный	3	7	256,78
Северо-Кавказский	3	4	271,38
Приволжский	13	79	4 179,93
Уральский	3	37	2 531,98
Сибирский	10	66	3 189,18
Дальневосточный	6	24	521,11
Итого	61	319	13 469,36

* По данным ГАС «Управление» за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

Большинство российских моногородов образовано в советское время, когда при ускоренном развитии промышленности основным принципом территориального размещения производства была концентрация производства одной отрасли. В постсоветское время монопрофильные территории столкнулись с экономическими и социальными трудностями.

Официально государственные меры поддержки монопрофильных муниципальных образований начинают формироваться после Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 году, в котором отмечена необходимость нормализации ситуации в моногородах.

⁴ Критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категории монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 709.

В рамках антикризисных действий Правительства Российской Федерации в 2010–2011 годах реализовывались меры, позволившие на определенное время стабилизировать социально-экономическую ситуацию в наиболее кризисных моногородах, но кардинально ситуацию не изменили.

В 2013–2016 годах Правительством Российской Федерации осуществлялись меры государственной поддержки моногородов по поручению Президента Российской Федерации от 15 октября 2013 года № Пр-2418.

В 2014 году Внешэкономбанком создана НК «Фонд развития моногородов».

В 2016 году Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в число 11 основных направлений стратегического развития включено направление «Моногорода», и 30 ноября 2016 года утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (далее – Программа). Программа должна была обеспечить диверсифицированное и стабильное развитие монопрофильных территорий.

Согласно паспорту Программы⁵ ее функциональным заказчиком являлось Минэкономразвития России, куратором – Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов, руководителем – заместитель председателя государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», руководитель рабочей группы по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции И.В. Макиева.

Срок реализации Программы: с ноября 2016 года по декабрь 2025 года.

Решением, принятым на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова (протокол от 11 августа 2016 года № ИШ-П13-52пр), НК «Фонд развития моногородов» была одобрена в качестве головной организации Программы.

Цель Программы – снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий путем создания к концу 2018 года 230 тысяч новых рабочих мест, не связанных с их деятельностью, и, как следствие, снижение количества моногородов на 18 единиц к концу 2018 года, а также

⁵ В редакции протокола президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 29 марта 2018 года № 3.

улучшение качества городской среды в моногородах путем реализации до конца 2018 года во всех моногородах России мероприятий «Пять шагов благоустройства».

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка Программы на предмет ее соответствия основным документам стратегического планирования Российской Федерации

1.1. Анализ Программы в части соответствия основным документам стратегического планирования выявил, что Программа реализовывалась практически без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, а именно⁶:

- не была ориентирована на повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест, тем самым не была нацелена на решение задачи, поставленной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» по созданию 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году;

- не учитывала одно из главных направлений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁷: обеспечение взаимной согласованности отраслевого и территориального развития, совершенствования национальной системы расселения и системы размещения производительных сил на территории Российской Федерации;

- не учитывала Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года⁸ в части поддержки видов деятельности, связанных с невысокими стартовыми

6 Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016–2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации) утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263).

7 Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

8 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

затратами, что не позволило малым предприятиям в рамках данной Программы осуществить инвестиционную деятельность;

- не соответствовала Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁹ в части решения задачи сбалансированности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, диверсификации и развития экономики моногородов со сложным социально-экономическим положением. В рамках Программы возможна поддержка всех 319 моногородов, в том числе со стабильным положением.

Цель Программы не нашла своего отражения в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹⁰ мероприятия по дальнейшей реализации Программы также не предусмотрены.

Цель и мероприятия Программы не соответствовали принципу дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей, установленному Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

При этом большинство муниципальных образований, входящих в Перечень моногородов, существенно отличаются друг от друга.

С одной стороны, в Перечень моногородов включены города и городские поселения с небольшой численностью (в пгт Беринговский Чукотского автономного округа 736 человек¹¹), а также 3 сельских населенных пункта (с. Песочное Ярославской области, с. Туим Республики Хакасия, с. Светлогорье Приморского края).

⁹ Утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 года № 2914п-П13.

¹⁰ Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

¹¹ По данным ГАС «Управление» за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

С другой стороны, около 8 % городов в Перечне моногородов приходится на города с численностью населения свыше 100 тыс. человек (например, г. Череповец – 316,7 тыс. человек, г. Тольятти – 707,4 тыс. человек). Такие города, даже исходя из своей численности, обладают развитой сферой услуг, несмотря на наличие крупного градообразующего предприятия.

Финансовые возможности муниципальных образований также различны. Например, на 2019 год основные характеристики бюджета Надвоицкого городского поселения (Республика Карелия) по доходам и по расходам составляют 20,1 млн рублей¹², а параметры бюджета г. Набережные Челны – 8 689,1 млн рублей¹³.

Географическое расположение северных моногородов значительно отличается от расположения населенных пунктов центральной части России и обуславливает ограничения в их развитии. Например, расстояние от пгт Айхал Республики Саха (Якутия) до административного центра субъекта Российской Федерации – г. Якутска составляет 1676 км¹⁴. Ряд моногородов Республики Коми, Мурманской области, Красноярского края, Чукотского автономного округа находятся за Северным полярным кругом. Моногорода Иркутской области расположены в границах Байкальской природной территории¹⁵.

Семь моногородов имеют статус закрытых административно-территориальных образований, в которых установлен особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов¹⁶.

Кроме того, финансово-экономическое состояние градообразующих предприятий также различно. Так, по информации Минпромторга России, из 319 моногородов в 227 расположены градообразующие предприятия сферы ведения ведомства. Из них по состоянию на 31 декабря 2018 года

12 Решение совета Надвоицкого городского поселения IV заседания IV Созыва от 30 ноября 2018 года № 18 «О бюджете Надвоицкого городского поселения на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», www.nadvoitsy-adm.ru/documents/1398.

13 Решение городского совета от 11 декабря 2018 года № 28/5 «О бюджете муниципального образования город Набережные Челны на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов», www.nabchelny.ru/docs?&page=9.

14 По данным ГАС «Управление» за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

15 Федеральный закон от 1 мая 1999 года № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал».

16 Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

к кризисным отнесены 40 предприятий, существует возможность ухудшения ситуации в 55, стабильными остаются 132¹⁷.

При этом большинство градообразующих предприятий входят в крупные холдинги, характеризующиеся сложной внутренней структурой, подразумевающей создание центров концентрации затрат в моногороде, а прибыли вне моногорода.

Некоторые в прошлом градообразующие предприятия прекратили свое существование или остановили свою деятельность и, таким образом, не могут считаться основным и наиболее крупным предприятием города. При этом муниципальные образования сохраняют статус моногорода.

При наличии значительного различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований был необходим дифференцированный подход к мерам государственной поддержки соответствующих территорий с учетом уровня развития экономики, транспортной доступности, численности населения и географического расположения.

Как было указано выше, Программа не предусматривала различий в подходах к нормализации ситуации в монопрофильных муниципальных образованиях.

1.2. Согласно паспорту Программы предполагалась связь данной программы с государственными программами Российской Федерации и другими приоритетными проектами, утвержденными Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Однако, как показало настоящее мероприятие, взаимосвязь носила формальный характер.

Так, в бюджетном процессе финансирование Программы было интегрировано в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»¹⁸.

При этом подпрограммой «Инвестиционный климат» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие

¹⁷ Письмо Минпромторга России от 19 февраля 2019 № 10291/02.

¹⁸ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316.

и инновационная экономика»¹⁹ в отношении моногородов ставится задача содействовать созданию новых рабочих мест и привлечению инвестиций в моногорода. Ожидаемый результат – переход к 2018 году не менее 4 моногородов со сложным социально-экономическим положением из кризисной категории в иные категории моногородов. В свою очередь, Программой ставилась задача снижения количества моногородов, независимо от их социально-экономического положения, на 18 единиц к концу 2018 года.

Согласно паспорту Программы предусматривалась ее связь с государственной программой Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»²⁰, которая не содержит специфических мероприятий по поддержке промышленных производств на монопрофильных территориях. В связи с чем, на меры поддержки Минпромторга России могут рассчитывать как градообразующие предприятия, так и вновь создаваемые производства, вне зависимости имеет муниципальное образование статус моногорода или не имеет.

При этом Минпромторг России, являясь одним из соисполнителей Программы, на запрос Счетной палаты о роли министерства в ее реализации, неоднократно отвечал об отсутствии закрепленных за ним контрольных точек²¹.

Программа предусматривала взаимосвязь с приоритетным проектом «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»²² (далее – поддержка бизнеса).

НК «Фонд развития моногородов» оперировала мерами поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) как инструментом экономического подъема в моногородах (кредиты, гарантии по кредитам, расширение участия субъектов МСП в системе государственных закупок и т.д.). Однако меры поддержки МСП, предусмотренные указанным приоритетным проектом также не предусматривали специфичных мер в отношении монопрофильных территорий, а его паспорт не устанавливал взаимосвязи с другими приоритетными проектами.

19 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316.

20 Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 328.

21 Письма Минпромторга России от 29 января 2019 года № БА-5019/02 и от 8 февраля 2019 года № ОВ-7844/02.

22 Паспорт приоритетного проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 года № 10).

При этом у Программы и приоритетного проекта поддержки бизнеса были одни и те же контрольные точки результативности, о которых руководители приоритетных проектов регулярно отчитывались.

Например, «обеспечено информирование глав исполнительной власти моногородов о продуктовой линейке участников Национальной гарантийной системы», «обеспечен доступ субъектов ИМП к сервисам, предоставляемым АО «Корпорация «МСП» через Портал Бизнес-навигатора МСП».

В некоторых случаях связь Программы с другими приоритетными проектами сводилась к тому, что дублировались мероприятия.

Например, «созданы и реализованы пилотные проекты «Школы нового типа» в субъектах Российской Федерации» в рамках приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников»²³, «организованы процессы оказания медицинской помощи с применением телемедицинских технологий» при реализации приоритетного проекта «Электронное здравоохранение»²⁴.

1.3. В феврале 2019 года Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года²⁵. В рамках реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации 20 перспективных центров экономического роста (крупные и крупнейшие городские агломерации), перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации (75), перспективные центры минерально-сырьевые и агропромышленные (27), а также перспективные центры, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров (20).

Одним из приоритетов пространственного социально-экономического развития средних и малых городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций является поддержка социально-экономического развития монопрофильных поселений.

23 Паспорт приоритетного проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 года № 9).

24 Паспорт приоритетного проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 года № 9).

25 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Таким образом, поддержка монопрофильных территорий, как и прежде, остается актуальным стратегическим направлением развития Российской Федерации.

В то же время необходимо отметить, что за последние 10 лет пространственная организация экономики Российской Федерации под влиянием научно-технического прогресса и миграционных процессов значительно трансформировалась, при этом сформировался высокий уровень социально-экономического неравенства регионов. Соответственно социально-экономическое положение моногородов за указанный период существенным образом изменилось. При этом ни один из федеральных органов исполнительной власти не обладает объективными и актуальными данными об оценке их социально-экономического положения.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать следующее:

- Программа реализовывалась без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации;
- меры государственной поддержки монопрофильных территорий не носили системного характера, отсутствовали четкие представления о том, какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив развития (поддержка промышленных предприятий, поддержка малого и среднего предпринимательства, налоговые преференции, создание территорий опережающего развития или иные меры);
- связь Программы с государственными программами Российской Федерации носила формальный характер. Взаимодействие исполнителей и соисполнителей Программы в рамках связанных с ней государственных программ фактически не обеспечено;
- Правительству Российской Федерации совместно с исполнительными органами субъектов Российской Федерации целесообразно провести оценку фактического социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, осуществить анализ их потенциала развития, по результатам которых определить предпочтительные меры государственной поддержки исходя из перспектив развития каждого отдельно взятого муниципального образования. При этом меры государственной поддержки муниципальных образований должны быть интегрированы в систему стратегических целей и задач пространственного развития Российской Федерации, а также отраслевых документов стратегического планирования.

2. Основные показатели социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований

Анализ основных показателей социально-экономического положения муниципальных образований показал, что предпринимаемые Правительством Российской Федерации меры по поддержке монопрофильных территорий не дали ощутимых и устойчивых положительных результатов.

В большинстве монопрофильных муниципальных образований на протяжении ряда лет число выбывших граждан преобладает над числом прибывших, снижается численность трудоспособного населения.

За период действия Программы (с 2016 по 2018 год) общая численность населения моногородов в целом сократилась на 38,6 тыс. человек и на 1 января 2019 года составила 13 469,36 тыс. человек²⁶.

В ряде случаев имел место значительный отток населения (г. Сатка Челябинской области – 38,8 тыс. человек, г. Воркута Республики Коми – 6,6 тыс. человек, г. Прокопьевск Кемеровской области – 5,7 тыс. человек, г. Тольятти Самарской области – 5,2 тыс. человек, г. Нижний Тагил Свердловской области – 4,4 тыс. человек, г. Магнитогорск Челябинской области – 3,96 тыс. человек, г. Анжеро-Судженск Кемеровской области – 3,95 тыс. человек, г. Златоуст Свердловской области – 3,4 тыс. человек).

Случаи увеличения численности населения в отдельных муниципальных образованиях обусловлены, прежде всего, преобразованием населенных пунктов путем их объединения. Например, в г. Удомля Тверской области²⁷ – на 7,9 тыс. человек, в Оренбургской области: г. Гай²⁸ – на 7,6 тыс. человек, г. Кувандык²⁹ – на 15,7 тыс. человек, г. Соль – Илецк³⁰ – на 23,8 тыс. человек.

²⁶ По данным ГАС «Управление», за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

²⁷ Закон Тверской области от 7 декабря 2015 года № 117-30 «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области «Удомельский район», путем объединения поселений и создании вновь образованного городского поселения с наделением его статусом городского округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области».

²⁸ Закон Оренбургской области от 15 декабря 2014 года № 2825/782-V-03 (в редакции от 12 ноября 2015 года) «Об объединении муниципальных образований Гайского района Оренбургской области с городским округом город Гай».

²⁹ Закон Оренбургской области от 6 марта 2015 года № 3029/834-V-03 (в редакции от 12 ноября 2015 года) «О преобразовании муниципальных образований, расположенных на территории Кувандыкского района Оренбургской области».

³⁰ Закон Оренбургской области от 6 марта 2015 года № 3028/833-V-03 (в редакции от 12 ноября 2015 года) «О преобразовании муниципальных образований, расположенных на территории Соль-Илецкого района Оренбургской области».

В целом численность трудоспособного населения в моногородах на 1 января 2019 года сократилась по сравнению с 1 января 2016 года на 353,6 тыс. человек и составила 7 329,7 тыс. человек. При этом покидают моногорода наиболее квалифицированные кадры – бывшие работники градообразующих предприятий. По информации Минтруда России³¹, за 2018 год среднесписочная численность работников градообразующих организаций сократилась на 4,8 тыс. человек и на 1 января 2019 года составила 897,0 тыс. человек.

По данным ГАС «Управление», в 2018 году среднемесячная номинальная заработная плата работников организаций в 271 моногороде зафиксирована на уровне ниже среднероссийского показателя (43 400 рублей³²). Например, в пгт Каменка Ивановской области заработная плата составляла 11 004 рубля, что ниже минимального размера оплаты труда (11 163 рубля в месяц)³³.

На 1 января 2019 года в 182 моногородах³⁴ (57,1 %) уровень регистрируемой безработицы превышал среднероссийский показатель (0,9 %)³⁵, в том числе в 27 населенных пунктах превышение составляло 3 и более раз.

Наибольший уровень регистрируемой безработицы отмечался в г. Дагестанские Огни Республики Дагестан (8,3 %), г. Нязепетровске Челябинской области (6,16 %), пгт Ревда Мурманской области (6,0 %).

Анализ данных регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей³⁶ показал, что за период с 2016 по 2018 год на территориях моногородов снизилась предпринимательская активность.

Так, в 2018 году количество зарегистрированных юридических лиц на территориях моногородов составило 15 808 единиц, что на 22,7 % ниже 2016 года (20 454 единицы). При этом количество ликвидированных юридических лиц в период с 2016 по 2018 год превысило количество зарегистрированных юридических лиц на 28 076 единиц, или на 52,2 %.

31 Письма Минтруда России от 17 июля 2018 года № 16-2/10/П-4839, от 15 февраля 2019 года № 16-2/10/П-1228.

32 Основной доклад «Социально-экономическое положение России» за 2018 год, стр. 207 (письмо Росстата от 7 февраля 2019 года № ПМ-04-1/29-СД).

33 Федеральный закон от 7 марта 2018г. № 41-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда».

34 Данные ГАС «Управление», за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

35 www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=747875.

36 По данным ФНС России, письмо от 7 февраля 2019 года № БА-18-1/91@).

В отношении индивидуальных предпринимателей показатели регистрации и ликвидации находятся на одном уровне: количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в период с 2016 по 2018 год превысило количество ликвидированных индивидуальных предпринимателей на 2245 единиц, или на 1,2 %.

Вместе с тем показатели миграции демонстрируют превышение оттока юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из моногородов: по юридическим лицам за период с 2016 по 2018 год миграция из региона превысила показатель миграции в регион на 439 единиц, или на 15,6 %, по индивидуальным предпринимателям – на 4239 единиц, или на 68,3 %.

По-прежнему более половины жителей оценивают ситуацию в своем населенном пункте как «возможны ухудшения» и «кризисное»³⁷.

Счетная палата³⁸ обращала внимание Минэкономразвития России на целесообразность рассмотрения вопросов об актуальности мероприятий Программы, об их соответствии документам стратегического планирования Российской Федерации, а также о необходимости ее реализации до 2025 года в действующем формате.

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 года № 14 принято решение о досрочном завершении Программы, с 1 января 2019 года.

Минэкономразвития России 19 февраля 2019 года³⁹ направило в Правительство Российской Федерации уточненный итоговый отчет о реализации Программы в 2016–2018 годах (далее – итоговый отчет).

3. Оценка итогов реализации программы

Реализация Программы осуществлялась в условиях многочисленных изменений как параметров, содержащихся в паспорте Программы (изменения вносились 4 раза), так и показателей сводного плана (изменения вносились 6 раз). Корректировка производилась в части изменения

37 По данным ГАС «Управление», за второе полугодие 2016 года, за второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

38 Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 21 сентября 2018 года № 08-289/08-01.

39 Письмо Минэкономразвития России от 19 февраля 2019 года № 4344-СШ/Д14и.

результатов, этапов и контрольных точек, перечня проектов и мероприятий, а также бюджета программы.

3.1. Несмотря на неоднозначную динамику основных показателей социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, в соответствии с итоговым отчетом фактические значения отдельных показателей эффективности Программы значительно превысили плановые. Однако объективность данных показателей вызывает сомнение.

Так, Программой к концу 2018 года предусматривалось создать 230 тыс. новых рабочих мест, не связанных с градообразующими предприятиями. В соответствии с итоговым отчетом создано 406,5 тыс. рабочих мест.

Анализ методики, устанавливающей систему расчета показателей «Создание рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией» и «Прирост рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией»⁴⁰, выявил, что мероприятия, проводимые в рамках Программы, не оказывали влияния или влияли на общую ситуацию рынка труда незначительно.

Например, в число новых рабочих мест включались временные рабочие места, рабочие места в бюджетной сфере.

3.2. Программой к концу 2018 года предусматривалось привлечь 170 млрд рублей инвестиций в основной капитал.

В соответствии с итоговым отчетом объем привлеченных инвестиций составил порядка 1,8 трлн рублей, что более чем в 10 раз превышает установленное паспортом Программы плановое значение.

Анализ методики, устанавливающей систему расчета показателя «Привлечение инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных»⁴¹, показал, что в объеме инвестиций нарастающим итогом учитывались вложения, осуществленные до принятия Программы. Объем инвестиций суммируется за счет всех источников, включая средства бюджетов на возвратной и безвозвратной основе, кредиты, техническую и гуманитарную помощь, договор мены, а также затраты за счет денежных

⁴⁰ Приказ Минэкономразвития России от 28 августа 2017 года № 439 «Об утверждении Методики расчета показателей «Создание рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией» и «Прирост рабочих мест, не связанных с градообразующей организацией».

⁴¹ Приказ Минэкономразвития России от 26 мая 2017 года № 252 «Об утверждении Методики расчета показателя «Привлечение инвестиций в основной капитал, в том числе внебюджетных».

средств граждан и юридических лиц, привлеченных организациями-застройщиками для долевого строительства.

В то же время, по данным ГАС «Управление»⁴², на начало реализации Программы общий объем инвестиций в основной капитал в моногородах составлял 767130,4 млн рублей. В целом за 2016–2018 годы прирост инвестиций отмечен на уровне 0,6%. На конец 2018 года инвестиции зафиксированы в сумме 771414,78 млн рублей. Около 25% общего объема инвестиций приходилось на 4 моногорода (г. Норильск – 82734,16 млн рублей, г. Набережные Челны – 51878,94 млн рублей, г. Магнитогорск – 46114,09 млн рублей, г. Мирный – 11294,85 млн рублей).

При этом анализ данных ФНС России⁴³ показал, что в целом за период реализации Программы наблюдалось снижение предпринимательской активности, в том числе инвестиционной, хозяйствующих субъектов на территориях моногородов, в особенности среди среднего и малого предпринимательства. Число ликвидированных организаций превышало вновь созданные, а среди оставшихся, многие не осуществляли деятельность.

С 2016 по 2017 год отмечен рост количества организаций, предоставивших «нулевую» отчетность, на 1726 единиц (2,7%). Количество индивидуальных предпринимателей, не предоставивших отчетность за 2017 год, за указанный период увеличилось на 2828 единиц (4,5%).

3.3. Одним из показателей эффективности Программы являлся факт обучения 319 команд, управляющих проектами развития моногородов.

Организация подготовки команд, управляющих проектами развития моногородов, в том числе организация обучения и повышения квалификации членов проектных команд, осуществлялась НК «Фонд развития моногородов» по договорам, заключенным с негосударственным образовательным учреждением «Московская школа управления «Сколково» и с Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

В рамках заключенных НК «Фонд развития моногородов» договоров на оказание образовательных услуг по обучению команд, управляющих проектами развития моногородов, в период с 2015 по 2017 год были

42 За второе полугодие 2018 года по состоянию на 14 февраля 2019 года.

43 По данным ФНС России, письмо от 7 февраля 2019 года № БА-18-1/91@).

обучены команды 314 моногородов (1546 слушателей) при плановом значении 319 команд.

24 слушателя не были допущены к итоговой аттестации, не защитили дипломные проекты по развитию своего моногорода и не получили дипломы о профессиональной переподготовке по программе обучения.

По информации Фонда⁴⁴, по состоянию на 1 января 2019 года из 314 команд, прошедших обучение, в полном составе функционировали 167 команд (53,2 %).

В рамках соглашений о формировании команд, управляющих проектами развития моногородов, и организации их обучения субъектами Российской Федерации принимались обязательства по обеспечению деятельности команд в моногороде на протяжении не менее 3 лет после обучения. При этом субъекты Российской Федерации фактически не могли обеспечить выполнение указанных обязательств, поскольку непосредственно со слушателями обязательства по осуществлению ими деятельности в моногороде не оформлялись.

3.4. В рамках Программы каждый моногород должен был реализовать проекты по повышению качества среды на основе концепции «Пять шагов благоустройства» – благоустройство самого посещаемого общественного пространства, создание инфраструктуры для молодежи, ревитализация городских достопримечательностей, обновление или создание социального объекта, активация заброшенных или неэффективно используемых зданий и территорий (далее – программа).

Для наиболее эффективной реализации мероприятий по благоустройству консалтинговой компанией ООО «КБ «Стрелка» был разработан стандарт развития городской среды моногородов. В документе представлена информация о формировании стратегии развития городской среды, даны инструменты для развития ключевых городских территорий, а также описаны основные подходы для обеспечения связанности проектов в масштабах города⁴⁵.

⁴⁴ Письмо НК «Фонд развития моногородов» от 12 февраля 2019 года № 01-122.

⁴⁵ Отчет об итогах реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2017 году, <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczone/201803053>.

Реализация в комплексе или по отдельности мероприятий в рамках пяти направлений программы предполагала улучшение качества жизни горожан и создание позитивной деловой и социальной атмосферы.

В соответствии с письмом ООО «КБ «Стрелка» от 1 марта 2018 года № 223-18 все 319 моногородов успешно завершили реализацию программы «Пять шагов благоустройства».

Консалтинговой компанией дана высокая (премиальная) оценка отдельных проектов по развитию городской среды в 27 моногородах⁴⁶. При этом каждому из 5 проектов, реализованных в 2 моногородах Республики Татарстан, присвоена премиальная оценка.

Например, в г. Набережные Челны – это проекты по благоустройству площади «Азатлык» и Шишкинского бульвара, набережной Г. Тукая с бульваром К. Тинчурина, причала, школы, реконструкции помещений культурно-образовательной платформы «Метро».

В г. Нижнекамск – реконструкция площади Лемаева, исторического Школьного бульвара, здания диско-центра, капитальный ремонт детского сада «Тургай», строительство городского пляжа.

В то же время в ходе контрольного мероприятия Счетной палатой выявлены факты выполнения работ по благоустройству в Кировской области⁴⁷ низкого качества.

3.5. К концу 2018 года Программой планировалось снизить количество муниципальных образований, относящихся к монопрофильным, на 18 единиц. При этом, как показывает практика, муниципальное образование может потерять статус моногорода вне зависимости от государственной поддержки.

По информации НК «Фонд развития моногородов» указанный показатель был не выполнен, Перечень моногородов Правительством Российской Федерации не пересматривался.

⁴⁶ Заключения ООО «КБ «Стрелка» по итогам рассмотрения отчета о реализации программы повышения качества среды моногородов от 12 января 2017 года № 093, от 8 декабря 2017 года № 013, от 11 декабря 2017 года № 023, от 12 декабря 2017 года № 047, 057, 061, от 14 декабря 2017 года № 120, от 18 декабря 2017 года № 068, от 26 декабря 2017 года № 198, от 28 декабря 2017 года № 203, от 30 января 2018 года № 216, от 12 февраля 2018 года № 235, от 19 февраля 2018 года № 252, от 22 февраля 2018 года № 273, 275, 283, от 26 февраля 2018 года № 110, 249, 290, 293, от 27 февраля 2018 года № 295, 305, 307, от 28 февраля 2018 года № 186, 262, 315, 319.

⁴⁷ Отчеты о результатах контрольного мероприятия утверждены Коллегией Счетной палаты (протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263)).

Счетная палата по результатам проведенных контрольных мероприятий⁴⁸ неоднократно отмечала, что утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р Перечень моногородов на сегодняшний день не актуален.

По оценке Минэкономразвития России⁴⁹, уже в начале 2018 года 107 городов не соответствовали критериям монопрофильных муниципальных образований (по численности населения, по доле занятых на градообразующих организациях). Большинство из них потеряли признаки монопрофильности в связи с уменьшением численности работающих на градообразующих предприятиях, оттоком населения и сжатием населенного пункта.

Резюмируя изложенное, можно констатировать следующее:

- целевые ориентиры Программы не отвечали целям и задачам основных стратегических документов Российской Федерации;
- предусмотренные показатели результативности и методика их расчета дают искаженную оценку эффективности реализуемых мер государственной поддержки;
- установленные паспортом Программы показатели носили формальный, неинформативный и скорее статистический характер;
- данные, полученные из ГАС «Управление» и ФНС России, в целом не подтверждают результативность Программы и свидетельствуют о низкой эффективности реализуемых мер государственной поддержки моногородов.

4. Оценка комплекса мероприятий Программы

4.1. Значительная часть мероприятий не увязана с поставленной целью Программы, направлена на текущую деятельность ее исполнителей и обеспечение функционирования самой Программы.

Например, Программа предусматривала разработку и реализацию программ развития моногородов в 319 городах, формирование и обучение команд, управляющих проектами развития моногородов, проведение

48 Отчеты о результатах контрольных мероприятий утверждены Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 декабря 2016 года № 69К (1144), протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263)).

49 Письмо Минэкономразвития России от 29 марта 2018 года № 8116-СШ/Д14и.

рейтинга моногородов, разработку и сопровождение программ повышения качества среды 319 моногородов.

4.2. По сути, Программа была сведена к координации мер по связанным с ней приоритетным проектам в области здравоохранения, образования, качества дорог, жилищно-коммунального хозяйства и городской среды, малого и среднего предпринимательства и практически не предусматривала оказание прямого влияния на достижение ее основной цели – снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий.

Например, в области качества дорог⁵⁰ – развитие транспортной инфраструктуры, в области здравоохранения⁵¹ – внедрение медицинских информационных систем, интегрированных с региональными информационными системами и компонентами Единой государственной системы в сфере здравоохранения, в области образования⁵² – создание в 7 моногородах специализированных центров компетенций, аккредитованных по стандартам Ворлдскиллс Россия.

4.3. В рамках реализации Программы количество территорий опережающего социально – экономического развития (далее – территории опережающего развития, ТОР) в моногородах предусматривалось увеличить до 100.

Изначально частью 1 статьи 34 Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» было предусмотрено, что ТОР создаются на территориях монопрофильных муниципальных образований с наиболее сложным социально-экономическим положением.

До начала реализации Программы (ноябрь 2016 года) было создано 9 ТОР.

50 Паспорт приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 ноября 2016 года № 10).

51 Паспорт приоритетного проекта «Совершенствование процессов организации медицинской помощи на основе внедрения информационных технологий» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 года № 9).

52 Паспорт приоритетного проекта «Образование» по направлению «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий» («Рабочие кадры для передовых технологий») утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 года № 9).

В июле 2016 года категория моногородов, на территориях которых допускается создание ТОР, была расширена и стало возможным создание ТОР в моногородах с любым социально-экономическим положением⁵³.

В результате с июля 2016 года по декабрь 2018 года ТОР созданы в 62 моногородах, в том числе в 31 монопрофильном муниципальном образовании первой категории (наиболее сложное социально-экономическое положение) (50,0%), в 31 – второй (имеются риски ухудшения социально-экономического положения) и третьей (стабильное социально-экономическое положение) категорий (50%).

Всего на начало января 2019 года ТОР созданы в 65 моногородах, в том числе в 21 населенном пункте (32,3%), не соответствующем, по оценке Минэкономразвития России, критериям монопрофильных муниципальных образований.

При этом около 74% из них созданы в моногородах, входящих в состав субъектов Российской Федерации с «высокой (IC1, IC2, IC3) и средней (IC4, IC5, IC6) инвестиционной привлекательностью», по оценке Национального рейтингового агентства⁵⁴.

Моногородами, расположенными на территориях регионов России с «умеренной (IC7, IC8, IC9) инвестиционной привлекательностью», мера государственной поддержки в форме создания ТОР за период реализации Программы была востребована незначительно.

Чуть более 45% созданных территорий функционирует менее одного года. В январе-феврале 2019 года создано еще 13 ТОР, из них 7 – в моногородах со стабильным социально-экономическим положением (третья категория), 6 – в моногородах с рисками ухудшения их социально-экономического положения (вторая категория).

В соответствии с информацией Минэкономразвития России⁵⁵ по состоянию на 29 декабря 2018 года в реестр резидентов ТОР включены сведения о 246 юридических лицах.

53 Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 252-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и Федеральный закон «О свободном порте Владивосток».

54 Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России по итогам 2018 года (http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/IPR-6-06112018.pdf).

55 Письмо Минэкономразвития России от 9 января 2019 года № 16-ВЖ/Д14и.

При этом 34,5 % резидентов зарегистрированы на территориях 4 моногородов (г. Тольятти Самарской области, г. Набережные Челны Республики Татарстан, г. Кумертау Республики Башкортостан, г. Чусовой Пермского края).

Создание ТОР, как мера государственной поддержки, не носит системного характера, нет представления о том, в каких случаях и для каких типов муниципальных образований предпочтительно использование данного инструмента.

Например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1239 на территории муниципального образования городской округ город Вятские Поляны создана территория опережающего социально-экономического развития «Вятские Поляны».

На декабрь 2018 года в реестр резидентов ТОР включено 4 резидента. При этом данные резиденты также являлись резидентами зоны интенсивного развития промышленного парка «Вятские Поляны», созданного в соответствии с распоряжением правительства Кировской области от 6 июня 2013 года № 160.

В радиусе 100 км от г. Вятские Поляны расположено 12 промышленных зон, в том числе особая экономическая зона «Алабуга», 6 промышленных и индустриальных парков в г. Набережные Челны, Республика Татарстан. Ближайший промышленный парк в пгт Кукмор, Республика Татарстан находится в 12 км от г. Вятские Поляны. В 160 км от г. Вятские Поляны находится ТОР «Набережные Челны».

Создание ТОР «Вятские Поляны» в непосредственной близости от муниципальных образований, расположенных на территории Республики Татарстан, входящей в тройку лидеров национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации⁵⁶, увеличивает риск отсутствия новых резидентов на территории моногорода г. Вятские Поляны.

В период с января 2016 года по 29 декабря 2018 года в 10 ТОР («Абаза», «Далматово», «Канаш», «Линево», «Надвоицы», «Ростов» «Селенгинск», «Сердобск», «Черемхово», «Угловка») зарегистрировано по 1 резиденту. При этом на 9 территориях опережающего развития кроме ТОР «Канаш»

56 Рейтинг составлен на основании данных автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (<https://archive.asi.ru/investclimate/rating>).

юридические лица, включенные в реестр резидентов ТОР, ранее уже осуществляли деятельность в моногороде. Иные резиденты со стороны привлечены не были.

Согласно позиции Минэкономразвития России моногорода не являются привлекательными инвестиционными площадками⁵⁷.

Это подтверждают и результаты анализа данных регистрации юридических лиц в г. Набережные Челны Республики Татарстан и г. Новокузнецк Кемеровской области⁵⁸.

Так, территория опережающего развития «Набережные Челны» создана в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 года № 44. За период функционирования ТОР (2016–2018 годы) отток юридических лиц с территории моногорода в результате миграции установлен в количестве 50 единиц.

С 24 марта 2018 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Новокузнецк»⁵⁹. За 2018 год в моногороде отмечено превышение количества ликвидированных юридических лиц над зарегистрированными организациями на 1 245 единиц, или на 148,6 %.

Таким образом, за период реализации Программы мера государственной поддержки в форме создания в моногородах ТОР не оказала существенного влияния на повышение инвестиционной привлекательности их территорий. Отток юридических лиц в результате миграции сохраняется.

4.4. В рамках Программы планировалось построить (реконструировать) объекты инфраструктуры в 15 моногородах. Инвестиционные проекты должны реализовываться в 150 моногородах.

При этом в паспорте Программы объекты инфраструктуры и инвестиционные проекты не нашли своего отражения в разрезе муниципальных образований, что не позволяет конкретизировать состав исполнителей данных мероприятий и оценить фактическое достижение ими установленных результатов.

Резюмируя изложенное, можно констатировать следующее:

57 Письмо Минэкономразвития России от 8 декабря 2018 года № 36266-ВЖ/Д14и.

58 По данным ФНС России, письмо от 7 февраля 2019 года № БА-18-1/91@).

59 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2018 года № 278.

- значительная часть мероприятий не предусматривала взаимосвязи в полном объеме с целью Программы, так как была направлена на текущую деятельность исполнителей Программы и обеспечение ее функционирования;
- реализованный в рамках Программы комплекс мероприятий не оказал существенного влияния на изменение ситуации в моногородах и повышение инвестиционной привлекательности их территорий;
- дублирование мероприятий в других связанных с Программой приоритетных проектах привело к завышенной оценке итогов Программы в целом и усложнило анализ результативности расходов федерального бюджета;
- создание ТОР, как мера государственной поддержки, не носит системного характера, нет представления о том, в каких случаях и для каких типов муниципальных образований предпочтительно использование данного инструмента.

5. Оценка финансового обеспечения Программы и использования предоставленной из федерального бюджета субсидии НК «Фонд развития моногородов»

5.1. Паспортом Программы предусматривалось только финансовое обеспечение деятельности НК «Фонд развития моногородов» на 2017–2020 годы в сумме 25 310 518,0 тыс. рублей.

Средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетные источники не были включены в состав бюджета Программы. При этом мероприятия по развитию моногородов планировалось реализовать непосредственно на территории муниципальных образований.

Оценка готовности регионов к реализации мероприятий Программы при ее разработке не была проведена.

Так, моногорода Удмуртской Республики для реализации мероприятий Программы были вынуждены осуществлять перераспределение средств с иных статей расходов местных бюджетов⁶⁰.

Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленные Федеральным законом от 6 октября

60 Письмо Министерства экономики Удмуртской Республики от 9 января 2019 года № 15-06/00010.

2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормы отраслевого законодательства при реализации Программы не учитывались.

Например, полномочия органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, предусмотренные пунктом 5 части 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которым органы местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов утверждают перечни автомобильных дорог общего пользования местного значения, не общего пользования местного значения.

В соответствии со статьей 179⁴ Бюджетного кодекса Российской Федерации финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении дорог общего пользования осуществляется за счет бюджетных ассигнований дорожных фондов.

В Республике Коми основные (центральные) улицы моногородов не относятся к автомобильным дорогам общего пользования⁶¹. В результате провести ремонт основной улицы в каждом моногороде за счет средств дорожных фондов, как это предусматривалось паспортом Программы, не представилось возможным.

Таким образом, взаимосвязь источников финансирования с мероприятиями Программы в целом отсутствовала.

5.2. В 2014 году Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации⁶² предусмотреть на 2015–2017 годы субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и (или) реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением (далее – межбюджетные трансферты), в сумме 32,0 млрд рублей.

До 1 сентября 2014 года был установлен срок представления в Правительство Российской Федерации проекта нормативного правового

61 Письмо Министерства инвестиций, промышленности и транспорта Республики Коми от 29 декабря 2018 года № 08-04/5671.

62 Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «в» пункта 1).

акта о предоставлении в 2014 году за счет средств федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации⁶³.

Счетной палатой в ходе контрольного мероприятия⁶⁴ было установлено, что во исполнение указанного поручения Минэкономразвития России совместно с рабочей группой по модернизации моногородов при Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции⁶⁵ предложен механизм реализации мер государственной поддержки моногородов через специализированный фонд государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»⁶⁶.

НК «Фонд развития моногородов» создана на основании решения от 9 октября 2014 года № 1 единственного учредителя – Внешэкономбанка.

5.3. Правила предоставления из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186⁶⁷ (далее – Правила предоставления субсидии).

За период 2015–2018 годов в Правила предоставления субсидии шесть раз внесены изменения, в результате чего существенным образом изменены цель субсидии, условия предоставления, порядок и оценка результативности предоставленной субсидии.

Например, отмена приоритета оказания поддержки моногородам с наиболее сложной социально-экономической ситуацией⁶⁸ позволила оказывать государственную поддержку в рамках данной субсидии любому

63 *Протокол совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 21 июля 2014 года № ИШ-П16-80пр.*

64 *Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014–2016 годах» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 декабря 2016 года № 69К (1144)).*

65 *Образована в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1166.*

66 *В соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2018 года № 452-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банке развития» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменено наименование государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ».*

67 *Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (с изменениями, внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2015 года № 1198, от 25 мая 2016 года № 464, от 17 июня 2016 года № 549, от 17 февраля 2017 года № 207, от 15 сентября 2017 года № 1106, от 20 марта 2018 года № 304).*

68 *Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 года № 549 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».*

моногороду (319 моногородов), в том числе и моногородам со стабильным социально-экономическим положением.

Правила предоставления субсидии предусматривают возможность расходования субсидии не только на направление, обозначенное поручением Президента Российской Федерации⁶⁹ (предоставление субсидии бюджетам субъектам Российской Федерации на софинансирование строительства и (или) реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах), но и на направления, непосредственно не связанные с созданием инфраструктуры.

Так, субсидия может направляться на содействие в подготовке и (или) участие в финансировании инвестиционных проектов в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, на развитие городской среды, выполнение функций проектного офиса по реализации инвестиционных проектов в моногородах, формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организацию их обучения, финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов Фонда.

5.4. Всего за 2014–2018 годы на предоставление субсидии Фонду в федеральном бюджете было предусмотрено 24 866 177,8 тыс. рублей.

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета по состоянию на 1 января 2019 года составило 17 760 486,7 тыс. рублей (71,4 %), из них в 2017 году – 4 432 333,1 тыс. рублей, в 2018 году – 5 828 153,6 тыс. рублей.

Анализ использования субсидии, предоставленной Фонду из федерального бюджета, по направлениям расходов показал следующее:

1) По направлению «Выполнение функций проектного офиса по проектам развития моногородов, в том числе обеспечение деятельности работников Фонда, выполняющих эти функции» за 2016–2018 годы расходы Фонда составили 213 983,04 тыс. рублей.

Выполнение функций проектного офиса осуществлялось Фондом посредством института кураторов («линейных менеджеров») моногородов,

69 Перечень поручений Президента Российской Федерации от 21 мая 2014 года № Пр-1146 (подпункт «в» пункта 1). В 2014 году Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации предусмотреть на 2015–2017 годы субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства и (или) реконструкции инфраструктуры, необходимой для реализации инвестиционных проектов в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением, в сумме 32,0 млрд рублей.

созданного во исполнение пункта 7 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2016 года № ИШ-П13-774.

Перечень статей расходов на выполнение функций проектного офиса аналогичен перечню статей расходов на текущую деятельность НК «Фонд развития моногородов», финансовое обеспечение которой осуществляется в рамках административно-хозяйственных расходов. Перечень затрат на финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов проектного офиса Правилами предоставления субсидии не установлен.

В связи с тем, что понятие «проектный офис по проектам развития моногородов» Правилами предоставления субсидии не определено, оценить целевой характер и результативность данных расходов не представляется возможным.

2) По направлению «Финансовое обеспечение административно-хозяйственных расходов» за 2015–2018 годы административно-хозяйственные расходы Фонда составили 857 256,7 тыс. рублей. Наибольшая статья затрат приходилась на оплату труда сотрудников – 81,9 %, и не зависела от результатов деятельности Фонда, была сопоставима с бюджетом целого моногорода.

Например, затраты Фонда на выплаты персоналу за 2018 год в сумме 258 458,58 тыс. рублей сопоставимы, с исполнением доходной части бюджета г. Пикалево Ленинградской области за 2018 год – 191 762,6 тыс. рублей⁷⁰.

В целом расходы Фонда на выполнение функций проектного офиса и административно-хозяйственные расходы за 2015–2018 годы составили 1 051 239,74 тыс. рублей.

Расходы на оплату труда (с начислениями) генерального директора НК «Фонд развития моногородов» (оклад в месяц 1 000,0 тыс. рублей⁷¹) превышают расходы бюджетов отдельных населенных пунктов (расчетно).

Так, в 4 моногородах исполнение бюджетов по расходам за 2018 год составило не более 10 000,0 тыс. рублей.

Например, бюджет с. Светлогорье Приморского края – 5 480,2 тыс. рублей, пгт Бытошь Брянской области – 7 975,9 тыс. рублей, пгт Умет

⁷⁰ http://pikadmin.ru/index/adm_topik/0-296

⁷¹ Приказ НК «Фонд развития моногородов» от 31 августа 2018 года № 8-ОШМ.

Республики Мордовия – 8 260,6 тыс. рублей, пос. Кизема Архангельской области – 8 415,1 тыс. рублей⁷².

3) По направлению «Формирование команд, управляющих проектами развития моногородов, и организация их обучения» на обучение 1 546 слушателей Фонд израсходовал 1 401 460,0 тыс. рублей.

Счетной палатой в ходе контрольного мероприятия⁷³ было установлено, что субсидия из федерального бюджета, направленная на обучение 24 слушателей, в сумме 16 380,0 тыс. рублей израсходована Фондом без достижения требуемого результата.

В 2018 году расходы по указанному направлению не осуществлялись.

4) В рамках направления «Софинансирование расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в моногородах» Фондом заключено 35 соглашений с субъектами Российской Федерации в сумме 12 633 618,73 тыс. рублей.

Сведения об объемах обязательств, принятых Фондом, и фактически перечисленных средствах субъекту Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2018 года представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Монопрофильное муниципальное образование	Объем обязательств Фонда (с учетом доп. соглашений), (до 2020 г.)	Фактически перечислено средств субъекту Российской Федерации
Городской округ – город «Набережные Челны», Республика Татарстан	573 949,36	573 949,36
Городской округ – город «Набережные Челны», Республика Татарстан	119 831,43	119 831,43
Городской округ – город «Набережные Челны», Республика Татарстан	91 508,22	91 508,22
Городской округ – город «Набережные Челны», Республика Татарстан	220 676,51	66 202,80
Городское поселение город «Зеленодольск», Республика Татарстан	971 129,35	922 773,25
Городское поселение город «Нижнекамск», Республика Татарстан	335 232,16	327 732,16

⁷² Данные аналитической системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов (КПЭ), показатель КП206.11 – объем чистых кассовых расходов.

⁷³ Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014–2016 годах» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 декабря 2016 года № 69К (1144)).

Монопрофильное муниципальное образование	Объем обязательств Фонда (с учетом доп. соглашений), (до 2020 г.)	Фактически перечислено средств субъекту Российской Федерации
Городской округ – город «Анжеро-Судженск», Кемеровская область	982 939,21	982 939,21
Городской округ – город «Юрга», Кемеровская область	129 318,28	129 318,28
Городское поселение город «Таштагол», Кемеровская область	271 333,68	271 333,68
Новокузнецкий городской округ, Кемеровская область	76 480,83	0,00
Городской округ «Краснотурьинск», Свердловская область	581 977,91	581 977,91
Лузское городское поселение, Кировская область	86 184,64	174 801,07*
Белохолуницкое городское поселение, Кировская область	176 674,85	241 840,88
Городское поселение город «Камешково», Владимирская область	598 440,47	598 440,47
Городской округ город «Череповец», Вологодская область	809 913,40	809 913,40
Городской округ – город «Кумертау», Республика Башкортостан	250 252,52	250 252,52
Городское поселение город «Белебей», Республика Башкортостан	209 462,80	209 462,80
Городской округ город «Каспийск», Республика Дагестан	549 145,91	549 145,91
Канашский городской округ, Чувашская Республика	455 369,37	299 165,55
Городской округ – город «Димитровград», Ульяновская область	77 781,79	77 781,79
Городской округ город «Заринск», Алтайский край	46 147,22	46 147,22
Городское поселение «Наволоцкое», Ивановская область	252 262,00	75 000,00
Усть-Катавский городской округ, Челябинская область	1 481 509,43	1 481 509,43
Городской округ – город «Котовск», Тамбовская область	21 251,79	21 251,79
Городской округ – город «Сарапул», Удмуртская Республика	73 978,66	73 978,66
Город Глазов, Удмуртская Республика	87 821,37	26 258,50
Городской округ – город «Воткинск», Удмуртская Республика	78 456,60	23 534,84
Городское поселение город «Сердобск», Пензенская область	44 237,25	44 237,25
Городское поселение – город «Павловск», Воронежская область	1 019 102,09	0,00
Город Новотроицк, Оренбургская область	42 133,42	12 640,00
Погарское городское поселение, Брянская область	105 775,80	0,00
Надвоицкое городское поселение, Республика Карелия	225 482,69	225 482,69
Городской округ «Вичуга», Ивановская область	441 494,23	0,00
Городской округ город «Северск», Томская область	265 096,81	0,00
Городское поселение Селенгинское, Республика Бурятия	881 266,68	0,00
Итого	12 633 618,73	9 308 411,07

* Средства в сумме 10 122,31 тыс. рублей возвращены в Фонд.

С Республикой Бурятия, Республикой Карелия, Ивановской и Томской областями соглашения на общую сумму 1 813 340,41 тыс. рублей расторгнуты в связи с нарушением субъектами Российской Федерации условий указанных соглашений.

За 2015–2018 годы Фондом перечислено в бюджеты субъектов Российской Федерации 9 308 411,07 тыс. рублей. При этом 3 116 053,03 тыс. рублей было направлено в моногорода, которые, по оценке Минэкономразвития России, уже не соответствовали критериям монопрофильных муниципальных образований.

В рамках указанных соглашений по состоянию на 1 января 2019 года в 21 моногороде введено в эксплуатацию 55 объектов инфраструктуры, из них 13 объектов транспортной и дорожной инфраструктуры в 11 населенных пунктах.

Вместе с тем синхронизация реализации инвестиционных проектов и строительства объектов инфраструктуры не обеспечена.

Из 55 объектов инфраструктуры, в отношении которых получено разрешение на ввод в эксплуатацию (подписан акт приемки законченного строительством объекта приемочной комиссией), на начало 2019 года по различным причинам не эксплуатировалось 24 объекта в 8 моногородах.

Счетная палата ранее отмечала⁷⁴ о наличии рисков невостребованности в созданных инфраструктурных объектах со стороны хозяйствующих субъектов и применения к регионам финансовых санкций в виде возврата средств, предоставленных НК «Фонд развития моногородов».

При этом в условиях досрочного завершения Программы вопрос о порядке дальнейшего использования Фондом полученных от субъектов Российской Федерации средств не урегулирован.

Например, в ходе совместного контрольного мероприятия было установлено, что Республикой Карелия и Кировской областью загрузка отдельных объектов инфраструктуры не подтверждена. По состоянию на 1 января 2019 года общий объем кредиторской задолженности бюджетов указанных субъектов Российской Федерации перед Фондом

⁷⁴ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016–2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации) утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263)).

составлял 369 143,58 тыс. рублей, в том числе Республики Карелия – 225 482,69 тыс. рублей, Кировской области – 143 660,98 тыс. рублей.

В связи с неисполнением субъектами Российской Федерации обязательств по достижению целевых значений показателей эффективности использования средств «Количество созданных рабочих мест» и «Объем привлеченных инвестиций» Фонд совместно с должностными лицами субъектов Российской Федерации неоднократно вносили изменения в условия соглашений о софинансировании в части корректировки необходимого уровня достижения данных целевых показателей по годам.

Анализ показателей состояния социально-экономического положения моногородов с использованием данных ГАС «Управление» за 2016–2018 годы позволяет сделать вывод о том, что созданные объекты инфраструктуры не оказывают значительного влияния на динамику развития моногородов.

Из 21 указанного моногорода численность населения сократилась в 15 монопрофильных муниципальных образованиях, численность трудоспособного населения сократилась в 16 моногородах, в 8 моногородах наблюдается сокращение численности занятого населения. Снижение объема инвестиций в основной капитал отмечено в 9 населенных пунктах. Показатели миграции хозяйствующих субъектов демонстрируют превышение оттока юридических лиц из 6 моногородов, индивидуальных предпринимателей – из 14 муниципальных образований.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палаты в 2018 году было установлено, что отсутствие в Правилах предоставления субсидии нормативно закреплённого понятия «инфраструктурный объект» позволило НК «Фонд развития моногородов» софинансировать расходы субъектов Российской Федерации на строительство объектов, которые фактически являлись частью инвестиционных проектов юридических лиц, работы не относящиеся к объектам инфраструктуры, а также был установлен факт расширения границ моногорода с целью получения финансовой поддержки⁷⁵.

⁷⁵ Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016–2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации) утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263).

5) По направлению «Содействие в подготовке и (или) участие в реализации инвестиционных проектов в моногородах в форме предоставления займа юридическим лицам и (или) осуществления взноса в уставный (складочный) капитал юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты в моногородах» в 2016–2018 годах с целью финансирования инвестиционных проектов Фондом заключено 11 соглашений с юридическими лицами о предоставлении займов на сумму 7 235 810,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 января 2019 года займы предоставлены на общую сумму 6 129 830,0 тыс. рублей.

Сведения о фактически предоставленных займах в разрезе организаций по состоянию на 31 декабря 2018 года представлены в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование организации	Сумма займа по соглашению	Фактически предоставлено
ООО «Кама-Трейд Татарстан», г. Набережные Челны, Республика Татарстан	216 000,0	216 000,0
АО «Камский индустриальный парк «Мастер», г. Набережные Челны, Республика Татарстан	898 081,0	898 081,0
ООО «Русская кожа Алтай», г. Заринск, Алтайский край	640 000,0	640 000,0
ООО «Фиброплит» г. Череповец, Вологодская область	945 873,0	945 873,0
ООО «Хольц Хаус», г. Луза, Кировская область	174 000,0	174 000,0
ООО «Хевел» г. Новочебоксарск Чувашская Республика	1 000 000,0	1 000 000,0
ООО «Элеватор», г. Кумертау Республики Башкортостан	1 000 000,0	1 000 000,0
АО «ПОЛИЭФ» г. Благовещенск, Республика Башкортостан	1 000 000,0	1 000 000,0
ЗАО «Белорецкий завод рессор и пружин», г. Белорецк, Республика Башкортостан	112 356,0*	6 376,0*
ООО «Новотроицкий содовый завод», г. Новотроицк, Оренбургская область	10 000 000,0	0,0
ООО «Завод ЖБИ Флоркон», г. Тольятти, Самарская область	249 500,0	249 500,0
Итого	7 235 810,0	6 129 830,0

* Соглашение расторгнуто, средства в сумме 6 376,0 тыс. рублей возвращены в Фонд.

Анализ перечня юридических лиц, получивших финансовую поддержку, показал, что порядка 50 % общей суммы займов приходилось на организации, входящие в состав крупных холдингов.

Например, в декабре 2018 года Фондом предоставлен заем АО «ПОЛИЭФ» на финансирование нового инвестиционного проекта «Реконструкция

действующего производства терефталевой кислоты в АО «ПОЛИЭФ» в сумме 1 000,0 млн рублей. При этом АО «ПОЛИЭФ» является крупнейшим производителем в России сырья для полимерной пищевой упаковки⁷⁶ и входит в состав вертикально-интегрированной газоперерабатывающей и нефтехимической компании, лидера нефтехимической отрасли Российской Федерации – ПАО «СИБУР Холдинг»⁷⁷.

Фондом в 2018 году ООО «Хевел» (г. Новочебоксарск, Чувашская Республика) был предоставлен заем на финансирование нового инвестиционного проекта «Увеличение производительности технологической линии НТ» в сумме 1 000,0 млн рублей.

Согласно выписке из ЕГРЮЛ ФНС России⁷⁸ в уставном капитале общества присутствует доля компании «БЛУНА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» (46 %), зарегистрированной в качестве юридического лица в Республике Кипр.

В соответствии с заключенными соглашениями о предоставлении займов Фонд предоставлял средства юридическим лицам под 5 % годовых. Срок погашения займов приходится на 2024–2026 годы.

При этом в условиях досрочного завершения Программы нормативно не урегулирован механизм возврата в доход федерального бюджета средств, предоставленных Фондом в форме займов, процентов за пользование займами, срок погашения по которым наступит в 2024–2026 годах.

Счетная палата по результатам проверок отмечала, что механизм предоставления и возврата займов, а также порядок использования доходов по выданным займам, установленный Правилами предоставления субсидии, вызывают неоднозначное толкование при применении.

Резюмируя вышеизложенное, можно констатировать следующее:

- неопределенность применяемой терминологии в постановлении Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 не исключает коррупционные риски на всех этапах использования средств, направленных на развитие моногородов;

⁷⁶ www.sibur.ru/polief/about/in_sibur/

⁷⁷ Заключение НК «Фонд развития моногородов» о целесообразности участия Фонда в финансировании инвестиционного проекта «Реконструкция действующего производства ТФК в АО «ПОЛИЭФ», 2018 год.

⁷⁸ Выписка получена через систему СПАРК (<http://www.spark-interfax.ru>).

- в целом большая часть средств, источником которых являлась субсидия, была направлена Фондом на поддержку моногородов, экономика которых уже была относительно дифференцирована;
- вне поддержки из федерального бюджета оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий;
- созданные за счет субсидии объекты инфраструктуры не оказывают значительного влияния на динамику развития моногородов;
- существуют риски невостребованности в созданных инфраструктурных объектах со стороны хозяйствующих субъектов и применения к регионам финансовых санкций в виде возврата средств, предоставленных Фондом;
- в условиях досрочного завершения Программы нормативно не урегулированы вопросы использования средств, предоставленных Фондом субъектам Российской Федерации и подлежащих возврату вследствие нарушений условий соглашений, а также средств, предоставленных Фондом юридическим лицам в форме займов, процентов за пользование займами, срок погашения по которым наступит в 2024–2026 годах.

5.5. Счетная палата неоднократно отмечала о пробелах нормативно-правового регулирования государственной поддержки моногородов⁷⁹.

Механизм предоставления средств из федерального бюджета на реализацию мероприятий, направленных на диверсификацию экономики моногородов и создание рабочих мест в субъектах Российской Федерации, через негосударственную некоммерческую организацию, не являющуюся участником бюджетного процесса, выводит за пределы бюджетного законодательства регулирование правоотношений, возникающих у этой организации при использовании полученных из федерального бюджета средств.

Указанный механизм не позволяет в полной мере обеспечить исполнение установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации принципов эффективности использования бюджетных средств, адресности и целевого характера бюджетных средств. Применение бюджетных мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, иных

⁷⁹ Отчеты о результатах контрольных мероприятий утверждены Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 декабря 2016 года № 69К (1144), протокол от 4 сентября 2018 года № 42К (1263)).

нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, также не представляется возможным.

Счетная палата предлагала Минэкономразвития России обеспечить формирование объективного перечня нуждающихся в государственной поддержке муниципальных образований. При этом варианты решения проблем данных муниципальных образований рассмотреть в рамках межбюджетного регулирования.

Минэкономразвития России полагало целесообразным вернуться к вопросу о пересмотре механизма поддержки моногородов исключая некоммерческую организацию после завершения основного этапа реализации Программы, а именно по завершении 2018 года⁸⁰.

5.6. С марта 2017 года⁸¹ субсидия предоставлялась НК «Фонд развития моногородов» в рамках Программы, интегрированной в перечень основных мероприятий подпрограммы «Инвестиционный климат» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁸².

В соответствии с указанной государственной программой ресурсное обеспечение Программы предусмотрено на 2015–2020 годы в сумме 33 386 998,3 тыс. рублей, из них на 2017–2018 годы – 20 473 518,0 тыс. рублей, на 2019–2020 годы – 9 378 200,0 тыс. рублей.

Федеральным законом от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» бюджетные ассигнования на реализацию Программы утверждены в сумме 12 184 500,0 тыс. рублей.

При формировании проекта указанного федерального закона в качестве нормативного правового акта, устанавливающего правовые основания для возникновения и (или) принятия расходных обязательств Российской Федерации, подлежащих исполнению за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2019–2021 годы, Минэкономразвития России⁸³

80 Письмо Минэкономразвития России от 3 марта 2017 года № 5434-МО/Д14и.

81 Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2017 года № 207 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186».

82 Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 года № 392 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

83 По данным государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

приведено постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов».

В условиях досрочного завершения Программы Счетная палата полагает целесообразным Минэкономразвития России совместно с Минфином России проработать вопросы:

- о подготовке предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие правовые основания для возникновения расходных обязательств Российской Федерации по финансовой поддержке моногородов в части бюджетных ассигнований, которые были предусмотрены на реализацию Приоритетной программы в 2019–2021 годах;
- о возможности возврата в доход федерального бюджета средств, предоставленных Фондом в форме займов, процентов за пользование займами, срок погашения по которым наступит в 2024–2026 годах, также средств, предоставленных Фондом и подлежащих возврату субъектами Российской Федерации вследствие ненадлежащего исполнения принятых в рамках соглашений обязательств.

6. В ходе экспертно-аналитического мероприятия на основании информации ФНС России⁸⁴ проведен анализ поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей⁸⁵ (далее – налоговые поступления) в консолидированный бюджет Российской Федерации от налогоплательщиков, зарегистрированных на территориях моногородов, за период реализации Программы

Общий объем налоговых поступлений с 2016 по 2018 год увеличился на 228,76 млрд рублей и составил 946,41 млрд рублей.

Налогоплательщики 236 моногородов обеспечили 37,7% прироста налоговых поступлений.

При этом в 70 моногородах за указанный период зафиксировано снижение налоговых поступлений.

84 Письма ФНС России от 7 февраля 2019 года № БА-18-1/91@), от 27 февраля 2019 года № БА-41/3444@.

85 За исключением единого социального налога, в том числе в федеральный бюджет, и страховых взносов в государственные внебюджетные фонды.

В наибольшей степени рост налоговых поступлений отмечен в 13 моногородах (г. Мирный, г. Нижний Тагил, г. Тольятти, г. Набережные Челны, г. Норильск, г. Новокузнецк, г. Магнитогорск, г. Междуреченск, г. Железногорск, г. Северодвинск, г. Череповец, г. Озерск, г. Прокопьевск).

Объем налоговых платежей, уплаченных налогоплательщиками указанных моногородов, за 2016–2018 годы увеличился на 191,76 млрд рублей и составил 484,95 млрд рублей, из которых существенная часть прироста обеспечена градообразующими предприятиями.

По-прежнему существует прямая зависимость доходной базы бюджетов моногородов от финансового состояния градообразующих предприятий.

Например, на территории г. Мирного Республики Саха (Якутия) доля налоговых платежей акционерной компании «АЛРОСА» (ПАО) в 2018 году составляла 98%. В г. Железногорске Курской области удельный вес поступлений ПАО «Михайловский ГОК» в общем объеме налоговых поступлений в 2018 году составлял 83,2%.

Из 13 указанных моногородов в 9 населенных пунктах градообразующие организации входят в сферу ведения Минпромторга России, в 8 из которых финансовое положение в 2018 году оценено ведомством⁸⁶ как стабильное.

В целом в 2018 году увеличилось количество градообразующих предприятий сферы ведения Минпромторга России, находящихся в стабильном состоянии (с 55,5% по итогам 2017 года до 58,14% в 2018 году). Общий объем финансовой поддержки промышленных предприятий моногородов по линии ведомства за 2016–2018 годы составил 298,4 млрд рублей, что способствовало стабилизации градообразующих предприятий.

Следует отметить, что государственная поддержка осуществлялась вне мероприятий Программы, так как имела ярко выраженную отраслевую направленность и в большей степени предназначалась для поддержки конкретных промышленных площадок градообразующих организаций.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра целей и задач государственной поддержки моногородов, выбора эффективных инструментов, обеспечивающих их стабильное развитие,

86 Письмо Минпромторга России от 5 февраля 2019 года № БА-6755/02.

и выработки новых управленческих подходов с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

7. В ходе экспертно-аналитического мероприятия у органов исполнительной власти и контрольно-счетных органов 61 субъекта Российской Федерации, на территориях которых расположены 319 моногородов, запрошена и проанализирована информация о проблемах, возникших при реализации Программы

7.1. Проблема низкой инвестиционной активности и недостатка средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации являлась наиболее острой.

Инвесторы не готовы нести затраты на проектные работы, а также решать вопросы поиска источников финансирования проектов, предполагаемых к реализации (строительству), с соблюдением временного промежутка интервала, необходимого для подготовки инфраструктуры.

Целевые средства из федерального и региональных бюджетов на финансирование Программы моногородам не предоставлялись. Четкое понимание объемов и источников финансирования Программы отсутствовало.

Мероприятия в области здравоохранения, образования, качества дорог, жилищно-коммунального хозяйства и городской среды, развития малого и среднего предпринимательства дублировали мероприятия действующих государственных программ Российской Федерации и приоритетных проектов, что привело к возникновению проблем двойного счета.

Например, в ГАС «Управление» содержится информация о финансовом обеспечении мероприятий, которые осуществлялись на территории моногорода за счет средств федерального, регионального, местного бюджетов и внебюджетных источников, в сумме 228 976 345,0 тыс. рублей.

В то же время органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по запросу Счетной палаты представлены иные данные. В 2018 году на реализацию мероприятий по развитию моногородов на территориях регионов за счет всех источников было направлено 30 464 820,58 тыс. рублей.

Таким образом, верифицировать общий объем расходов на реализацию Программы не представляется возможным.

7.2. Проблемы организационного характера были связаны, прежде всего, с дублированием предоставляемой в федеральные органы исполнительной власти отчетности как по Программе, так и по показателям социально-экономического развития моногородов.

Например, в 2018 году в соответствии с запросами федеральных органов власти в Пермском крае необходимо было сформировать 103 отчета⁸⁷.

При этом актуальная верифицированная информация о социально-экономическом положении моногородов отсутствует.

7.3. Об отсутствии проблем нормативного, финансового и организационного характера при реализации Программы Счетную палату проинформировали 27 субъектов Российской Федерации.

Это скорее свидетельствует о том, что администрации моногородов указанных регионов обеспечивали решение вопросов социально-экономического развития населенных пунктов в рамках полномочий, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Финансирование мероприятий в соответствующей сфере деятельности осуществлялось согласно бюджетному законодательству Российской Федерации на основании муниципальных программ независимо от Программы.

Выводы

1. На начало 2019 года перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации включал 319 населенных пунктов.

2. В моногородах, расположенных на территориях 61 субъекта Российской Федерации, проживало 13 469,36 тыс. человек, из них 4 147,90 тыс. человек (треть населения) - в населенных пунктах со сложным социально-экономическим положением.

87 Письмо правительства Пермского края от 17 января 2019 года № СЭД-01-68-6.

3. В 2016 году Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в число 11 основных направлений стратегического развития включено направление «Моногорода», и 30 ноября 2016 года утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» (далее – Программа), согласно которому целью Программы является снижение зависимости моногородов от деятельности градообразующих предприятий путем создания к концу 2018 года 230 тысяч новых рабочих мест, не связанных с их деятельностью.

Программа должна была обеспечить диверсифицированное и стабильное развитие монопрофильных территорий.

4. Программа реализовывалась без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», Стратегией национальной безопасности Российской Федерации⁸⁸, Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года⁸⁹, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года⁹⁰.

Цель Программы не нашла своего отражения в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года⁹¹ мероприятия по дальнейшей реализации Программы также не предусмотрены.

Меры государственной поддержки монопрофильных территорий не носили системного характера, отсутствовали четкие представления

⁸⁸ Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁸⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года».

⁹⁰ Утверждены Правительством Российской Федерации 14 мая 2015 года № 2914п-П13.

⁹¹ Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

о том, какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований, исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив развития (поддержка промышленных предприятий, поддержка малого и среднего предпринимательства, налоговые преференции, создание территорий опережающего развития или иные меры).

Связь Программы с государственными программами Российской Федерации носила формальный характер. Взаимодействие исполнителей и соисполнителей Программы и связанных с ней государственных программ фактически не обеспечено.

Таким образом, Правительству Российской Федерации совместно с исполнительными органами субъектов Российской Федерации целесообразно провести оценку фактического социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, осуществить анализ их потенциала развития, по результатам которых определить предпочтительные меры государственной поддержки исходя из перспектив развития каждого отдельно взятого муниципального образования.

При этом меры государственной поддержки муниципальных образований должны быть интегрированы в систему стратегических целей и задач пространственного развития Российской Федерации, а также отраслевых документов стратегического планирования.

5. Анализ основных показателей социально-экономического положения муниципальных образований показал, что меры, предпринимаемые Правительством Российской Федерации по поддержке монопрофильных территорий, не дали ощутимых и устойчивых положительных результатов.

По-прежнему более половины жителей оценивают ситуацию в своем населенном пункте как «возможны ухудшения» и «кризисное».

Счетная палата обращала внимание на нецелесообразность мероприятий Программы и ее реализации до 2025 года в действующем формате.

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 года № 14 принято решение о ее досрочном завершении с 1 января 2019 года.

6. Минэкономразвития России 19 февраля 2019 года направило в Правительство Российской Федерации уточненный итоговый отчет о реализации Программы в 2016–2018 годах.

Несмотря на неоднозначную динамику основных показателей социально-экономического положения монопрофильных муниципальных образований, в соответствии с итоговым отчетом фактические значения отдельных показателей эффективности программы значительно превысили плановые. Однако объективность данных показателей вызывает сомнение.

По состоянию на 1 января 2019 года создано 406,5 тыс. рабочих мест при плановом значении 230 тыс. рабочих мест, общий объем привлеченных инвестиций – 1,8 трлн рублей при плановом значении 170 млрд рублей.

Предусмотренные показатели результативности и методики их расчета дают искаженную оценку эффективности реализуемых мер государственной поддержки.

Установленные паспортом Программы показатели носили формальный, неинформативный и скорее статистический характер.

Данные, полученные из ГАС «Управление» и ФНС России, в целом не подтверждают результативность Программы и свидетельствуют о низкой эффективности реализуемых мер государственной поддержки моногородов.

7. Значительная часть мероприятий Программы не предусматривала взаимосвязи в полном объеме с целью Программы, так как была направлена на текущую деятельность исполнителей Программы и обеспечение ее функционирования.

Реализованный комплекс мероприятий не оказал существенного влияния на изменение ситуации в моногородах и повышение инвестиционной привлекательности их территорий.

Дублирование мероприятий в других связанных с Программой приоритетных проектах привело к завышенной оценке итогов Программы в целом и усложнило анализ результативности расходов федерального бюджета.

Создание территорий опережающего социально – экономического развития, как меры государственной поддержки моногородов, не носит системного характера. Нет представления о том, в каких случаях и для каких типов муниципальных образований предпочтительно использование данного инструмента.

8. Паспортом Программы предусматривалось только финансовое обеспечение деятельности НК «Фонд развития моногородов» на 2017–2020 годы в сумме 25 310 518,0 тыс. рублей.

Средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетные источники не были включены в состав бюджета Программы. При этом мероприятия по развитию моногородов планировалось реализовать непосредственно на территориях муниципальных образований.

Оценка готовности регионов к реализации мероприятий Программы при ее разработке не была проведена. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также нормы отраслевого законодательства при реализации Программы не учитывались.

Таким образом, взаимосвязь источников финансирования с мероприятиями Программы в целом отсутствовала.

9. Правила предоставления из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186.

Неопределенность используемой терминологии постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 года № 1186 создают предпосылки для неисполнения, либо неэффективного исполнения принятых обязательств и не исключают коррупционные риски на всех этапах использования бюджетных средств.

10. Всего за 2014–2018 годы на предоставление субсидии Фонду в федеральном бюджете было предусмотрено 24 866 177,8 тыс. рублей.

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета по состоянию на 1 января 2019 года составило 17 760 486,7 тыс. рублей (71,4%), из них в 2017 году – 4 432 333,1 тыс. рублей, в 2018 году – 5 828 153,6 тыс. рублей.

В целом большая часть средств, источником которых являлась субсидия, была направлена Фондом на поддержку моногородов, экономика которых уже была относительно дифференцирована.

Вне поддержки из федерального бюджета оказались небольшие депрессивные города и поселки, которые не обладают возможностями для привлечения инвесторов и потенциалом развития без градообразующих предприятий.

Созданные за счет субсидии объекты инфраструктуры не оказывают значительного влияния на динамику развития моногородов.

Существуют риски не востребоваемости в созданных инфраструктурных объектах со стороны хозяйствующих субъектов и применения к регионам финансовых санкций в виде возврата средств, предоставленных Фондом.

В условиях досрочного завершения Программы нормативно не урегулированы вопросы использования средств, предоставленных Фондом субъектам Российской Федерации и подлежащих возврату вследствие нарушений условий соглашений, а также средств, предоставленных Фондом юридическим лицам в форме займов, процентов за пользование займами, срок погашения по которым наступит в 2024–2026 годах.

11. Общий объем поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации от налогоплательщиков, зарегистрированных на территориях моногородов, с 2016 по 2018 год увеличился на 228,76 млрд рублей и составил 946,41 млрд рублей.

При этом в 70 моногородах за указанный период зафиксировано снижение налоговых поступлений.

По-прежнему существует прямая зависимость доходной базы бюджетов моногородов от финансового состояния градообразующих предприятий.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра целей и задач государственной поддержки моногородов, выбора эффективных инструментов, обеспечивающих их стабильное развитие, и выработки новых управленческих подходов с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство экономического развития Российской Федерации.

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