



2021

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит результативности деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 2 февраля 2021 г.



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Актуальность темы мероприятия обусловлена необходимостью совершенствования деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (далее – Госпрограмма, институты развития), повышения их результативности и вклада в социально-экономическое развитие Северного Кавказа.

Для решения проблем государственной региональной политики на территории Северного Кавказа в 2007–2017 годах в качестве инструментов для развития потенциала и поддержки социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО) созданы институты развития¹, финансируемые в рамках Госпрограммы:

- Правительством Российской Федерации – акционерные общества «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК», Общество) и «Корпорация развития Северного Кавказа» (далее – АО «КРСК», Корпорация);
- высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО, – региональные корпорации развития.

Институты развития создавались в разных условиях, с разными целями, структурами и бюджетами, при этом их объединяют функции по координации действий государства и частных организаций, использованию механизмов инвестирования в развитие потенциала Северного Кавказа.

Анализ обоснованности и актуальности стратегических документов, направленных на развитие СКФО, выявил необходимость пересмотра и актуализации ряда документов макрорегионального и регионального уровней. Например, Стратегия СКФО не обеспечивает согласованного проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегиями развития субъектов СКФО.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что, несмотря на достаточное ресурсное обеспечение созданных институтов развития (на момент проведения мероприятия из федерального бюджета предоставлено 73 млрд рублей), их деятельность характеризуется низкой результативностью и недостижением стратегических целей и задач, для которых они создавались.

1. Определение самого понятия «институт развития» до настоящего времени отсутствует. Минэкономразвития России предлагает рассматривать институт развития как один из инструментов государственной политики, стимулирующий инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

В ходе мероприятия рассматривалась результативность деятельности институтов развития СКФО, финансируемых в рамках Госпрограммы, созданных на федеральном и региональном уровнях, а также территориальные институты развития в форме особых экономических зон туристско-рекреационного типа, созданных на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО.

Так, АО «КРСК» не реализован основной проект по созданию медицинского кластера. Результативность мер, принимаемых региональными корпорациями для привлечения внебюджетного финансирования, оценивается как недостаточная: внебюджетные инвестиции привлечены в объеме 8,5 млрд рублей, что на 30 % меньше запланированного уровня.

Особая экономическая зона (далее – ОЭЗ) как эффективный инструмент привлечения инвестиций в экономику СКФО, ее диверсификации и вывода на инновационный путь развития на сегодняшний день себя не оправдали. Объем привлеченных резидентами инвестиций незначителен и составляет 6 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК».

Анализ динамики агрегированных региональных данных не позволяет сделать однозначный вывод об оказании институтами развития существенного влияния на экономику регионов СКФО, вместе с тем выявлены элементы их положительного влияния на развитие некоторых отраслей экономики, что свидетельствует о потенциале институтов развития.

Полученные оценки результативности деятельности институтов развития указывают на проблемы в организации их деятельности. Результаты диагностики эффективности управления рисками в АО «КРСК» свидетельствуют о начальном уровне зрелости системы управления рисками, в АО «КСК» и региональных корпорациях развития – о нулевом уровне зрелости, что подтверждает наличие существенных системных рисков в части реализации собственных стратегий и инвестиционных проектов.

В целях повышения результативности деятельности институтов развития, устранения проблем в организации их деятельности и выявленных существенных рисков Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) полагает целесообразным рассмотреть вопросы:

- обеспечения интеграции документов стратегического планирования федерального, макрорегионального и регионального уровней и их актуализации в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации;
- создания комплексной системы оценки деятельности институтов развития и топ-менеджмента в целях корректировки финансового обеспечения их деятельности в зависимости от достигаемых результатов и выполнения запланированных ключевых показателей эффективности деятельности;
- создания системы профессиональной подготовки кадров для институтов развития.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.12.0.4, 3.12.0.4.1 – 3.12.0.4.28 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункты 3.27.0.1, 3.27.0.1.1 – 3.27.0.1.28 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативные правовые и иные документы, регулирующие деятельность институтов развития, финансируемых в рамках Госпрограммы;
- финансовая, статистическая, бухгалтерская и налоговая отчетность, отчетная документация, контракты, соглашения, договоры, справочные и информационно-аналитические материалы;
- материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты;
- иные материалы и документы по тематике мероприятия.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Анализ стратегических целей, задач и правовых основ создания и функционирования институтов развития.

3.2. Цель 2. Оценка результативности использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на организацию и функционирование институтов развития.

3.3. Цель 3. Оценка влияния институтов развития на социально-экономическое положение Северо-Кавказского федерального округа.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа.
- Министерство финансов Российской Федерации.
- Акционерное общество «Курорты Северного Кавказа».
- Акционерное общество «Корпорация развития Северного Кавказа».
- Правительство Чеченской Республики.
- Правительство Республики Ингушетия.
- Правительство Республики Дагестан.
- Правительство Республики Северная Осетия – Алания.
- Правительство Карачаево-Черкесской Республики.
- Правительство Кабардино-Балкарской Республики.
- Правительство Ставропольского края.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Чеченской Республике.

- Управление Федеральной налоговой службы России по Республике Ингушетия.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Республике Дагестан.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Республике Северная Осетия – Алания.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Карачаево-Черкесской Республике.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Кабардино-Балкарской Республике.
- Управление Федеральной налоговой службы России по Ставропольскому краю.
- Акционерное общество «Агентство инвестиционного развития».
- Акционерное общество «Корпорация инвестиционного развития Республики Северная Осетия – Алания».
- Акционерное общество «Корпорация развития Республики Ингушетия».
- Акционерное общество «Корпорация развития Карачаево-Черкесской Республики».
- Акционерное общество «Корпорация развития Кабардино-Балкарской Республики».
- Открытое акционерное общество «Корпорация развития Дагестана».
- Акционерное общество «Корпорация развития Чеченской Республики».

5. Исследуемый период

2014–2019 годы, при необходимости более ранние периоды и истекший период 2020 года².

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Февраль 2020 года – февраль 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия³

7.1. Анализ стратегических целей, задач и правовых основ создания и функционирования институтов развития

Система документов стратегического планирования⁴ социально-экономического развития СКФО включает в себя документы трех уровней в территориальном разрезе: федерального, макрорегионального и регионального, а также трех уровней управления:

-
2. В отчете представлены данные по состоянию на 1 ноября 2020 года.
 3. В ходе проведения мероприятия использованы данные электронных документов из информационных систем, информация, полученная по запросам Счетной палаты, материалы экспертов Российской экономической школы (РЭШ) и Центра стратегических разработок (ЦСР), результаты проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.
 4. Статья 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

стратегии (федеральные, макрорегиональные и отраслевые), проекты (национальные, федеральные и региональные) и государственные программы (подпрограммы) как механизмы реализации документов стратегического планирования.

Схема стратегического планирования и механизмы ее реализации



7.1.1. Анализ обоснованности и актуальности стратегических документов, направленных на развитие СКФО, показал, что в настоящее время система документов стратегического планирования в целях комплексного решения вопросов, связанных с социально-экономическим развитием макрорегиона, не актуализирована:

- на макрорегиональном уровне Стратегия СКФО⁵:
 - вместе с планом мероприятий по ее реализации⁶ не актуализировалась более пяти лет и не приведена в соответствие с системой национальных целей Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474;
 - не обеспечивает согласованного проведения мероприятий, предусмотренных стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав СКФО (далее – субъекты СКФО), так как показатели социально-экономического развития СКФО не сопоставимы и не взаимосвязаны с показателями стратегий регионального уровня⁷;
- Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – ОИВ субъектов) не внесены⁸ изменения в Стратегию СКФО, а также в план мероприятий по ее реализации с учетом направлений пространственного развития Российской Федерации (раздел VI Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁹);
- Минэкономразвития России как уполномоченным ФОИВ по вопросам координации разработки и корректировки документов стратегического планирования:
 - не внесены изменения в методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации в части учета направлений пространственного развития Российской Федерации¹⁰, а также национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации;
 - не разработаны методические рекомендации по подготовке стратегии социально-экономического развития муниципального образования с учетом направлений пространственного развития Российской Федерации, а также национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации¹¹;

5. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р (далее – распоряжение № 1485-р).

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

7. Пункт 2 статьи 21 Федерального закона № 172-ФЗ.

8. Предусмотрены пунктом 8 плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

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

10. Пункт 2 плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

11. Пункт 5 плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

- стратегии социально-экономического развития субъектов СКФО¹² принимались без учета сроков реализации Стратегии СКФО и имеют различные горизонты стратегического планирования, что свидетельствует об отсутствии согласованного взаимодействия участников стратегического планирования¹³ в рамках задач устойчивого социально-экономического развития субъектов СКФО;
- показатели стратегий социально-экономического развития субъектов СКФО и Стратегии СКФО не сопряжены по срокам достижения при различных сценарных условиях развития, что не позволяет сопоставить стратегические документы макрорегионального и регионального уровней в рамках решения задач социально-экономического развития;
- стратегические документы регионального уровня не корректировались с учетом национальных целей и стратегических задач Российской Федерации. С учетом принятия Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 корректировалась лишь Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 годы и на период до 2030 года¹⁴.

Цели и задачи субъектов СКФО, отраженные в документах стратегического планирования, соответствуют целям и задачам Стратегии СКФО. Так, приоритетными направлениями развития являются рост качества жизни населения и экономическое развитие. В части основных направлений развития экономики указываются агропромышленный и топливно-энергетический комплексы, развитие туризма, малое и среднее предпринимательство (далее – МСП).

Для выполнения целей и задач, предусмотренных документами стратегического планирования, принята и реализуется Госпрограмма.

Цели и задачи Госпрограммы не в полной мере учитывают положения ряда документов стратегического планирования: Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹⁵, Стратегии СКФО, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁶,

-
12. Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года утверждена Законом Республики Дагестан от 15 июля 2011 г. № 38, Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 годы и на период до 2030 года утверждена постановлением Правительства Республики Ингушетия от 16 февраля 2009 г. № 49, Стратегия социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года утверждена распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 30 апреля 2019 г. № 251-рп, Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики до 2035 года утверждена постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26 августа 2014 г. № 239, Стратегия социально-экономического развития Республики Северная Осетия – Алания до 2030 года утверждена Законом Республики Северная Осетия – Алания от 18 сентября 2019 г. № 60-РЗ, Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года утверждена распоряжением Правительства Чеченской Республики от 20 июня 2012 г. № 185-р, Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года утверждена законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз.
 13. Предусмотрено частью 9 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ.
 14. Постановление Правительства Республики Ингушетия от 30 июня 2020 г. № 82 «О внесении изменений в Стратегию социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 годы и на период до 2030 года».
 15. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.
 16. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁷, Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁸, а также Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»¹⁹.

В ходе реализации Госпрограммы неоднократно вносились изменения в систему целей и задач, менялся состав подпрограмм²⁰, производились корректировка и исключение ряда целевых показателей (индикаторов)²¹. В рамках оценки целеполагания установлено неполное соответствие системы целей перечню выполняемых задач и ожидаемых результатов. Так, в ходе вносимых изменений Госпрограммы вводились новые цели без постановки соответствующих задач и наоборот, корректировались цели, задачи и ожидаемые результаты без пересмотра целевых показателей. В результате целевые индикаторы и показатели не в полной мере обеспечивают возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в Госпрограмме²².

Мониторинг и контроль реализации Стратегии СКФО осуществляются Минэкономразвития России²³ путем сравнения показателей социально-экономического развития СКФО со средними по Российской Федерации, а также рассмотрения их динамики к уровню предыдущих лет. При этом отсутствие ежегодных утвержденных плановых показателей затрудняет определение соответствия социально-экономического развития макрорегиона плану Стратегии СКФО.

Анализ механизма управления реализацией стратегических документов, направленных на развитие СКФО, в части нормативно-правового и организационного сопровождения деятельности институтов развития показал его достаточную урегулированность.

Создание и организация функционирования институтов развития согласуются с целями и задачами, определенными документами стратегического планирования федерального и макрорегионального уровней.

Так, Стратегией СКФО в качестве одного из механизмов ее реализации в рамках стимулирования инвестиционной деятельности предусматривалось создание АО «КРСК» как института развития в форме акционерного общества со стопроцентным участием государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

-
17. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
 18. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13.
 19. Информация о соответствии целей, задач и целевых показателей документов стратегического планирования и Госпрограммы приведена в приложении № 2 к отчету.
 20. Информация об изменениях, вносимых в Госпрограмму, приведена в приложении № 3 к отчету.
 21. Пункт 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 (далее – Методических указаний).
 22. Пункт 23 Методических указаний.
 23. Пункт 5 распоряжения № 1485-р.

Реализация мероприятий по стимулированию инвестиционной деятельности АО «КРСК» осуществляется в рамках подпрограммы «Поддержка инвестиционных проектов и создание благоприятных условий для инвестиционной деятельности на территории Северо-Кавказского федерального округа» Госпрограммы.

Поддержка инвестиционной деятельности на территории субъектов СКФО в части отбора, сопровождения и реализации инвестиционных проектов (далее – инвестпроекты) осуществляется как созданным для этой цели институтом развития федерального уровня (АО «КРСК»), так и институтами развития регионального уровня (региональными корпорациями развития). Между организациями двух уровней в рамках указанной деятельности отсутствует системное взаимодействие.

Деятельность по сопровождению инвестпроектов региональными корпорациями развития осуществлялась в соответствии с планами деятельности на среднесрочную перспективу. Документы стратегического планирования акционерными обществами в основном не разрабатывались, за исключением Стратегии ОАО «Корпорация развития Дагестана» на период до 2025 года.

АО «КСК» создано по решению Правительства Российской Федерации²⁴ в качестве единого центра управления проектом развития туристического кластера на территории СКФО. Предоставление АО «КСК» средств федерального бюджета осуществляется за счет бюджетных инвестиций в соответствии с подпрограммой «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе» (далее – подпрограмма по развитию туризма) Госпрограммы²⁵. Пообъектное распределение бюджетных инвестиций, предоставляемых АО «КСК», учтено в ФАИП.

Задача по созданию, внедрению и развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры управления туристической отраслью на базе институтов развития СКФО и системы туристско-информационных центров на приоритетных туристских территориях в СКФО определена в Стратегии развития туризма на территории СКФО до 2035 года – в рамках направления по созданию и развитию системы управления в сфере туризма в СКФО.

7.1.2. Анализ согласованности и скоординированности планов и результатов деятельности государственных органов и организаций по достижению целей, задач, мероприятий и показателей документов стратегического планирования показал различные результаты в отношении АО «КСК» и АО «КРСК».

Институтами развития федерального уровня СКФО для осуществления деятельности по направлениям, предусмотренным Стратегией СКФО, разрабатывались и принимались собственные документы стратегического планирования.

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».

25. До 2019 года подпрограмма «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» Госпрограммы.

Стратегией развития АО «КСК»²⁶ определена миссия АО «КСК» как содействие социально-экономическому развитию СКФО за счет эффективного управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ ТРТ). Цели и задачи Стратегии развития АО «КСК» соответствуют стратегическим документам федерального и макрорегионального уровней. Целевые показатели деятельности АО «КСК» установлены в соответствии с подпрограммой по развитию туризма Госпрограммы.

При анализе в рамках Стратегии развития АО «КСК» международного опыта отсутствовали критерии его применимости для успешной реализации проекта развития туристического кластера на территории СКФО, не учитывались неблагоприятные факторы различных проектов развития территорий²⁷.

В результате анализа внешней и внутренней среды в Стратегии развития АО «КСК» сделан вывод о наличии потенциала развития проекта при устранении слабых сторон, использовании возможностей, учете угроз и минимизации рисков. Вместе с тем без приоритизации и оценки существующих рисков и угроз, мониторинга их влияния и корректировки деятельности в случае наступления последствий неблагоприятных факторов положения Стратегии развития АО «КСК» недостаточно обоснованы и не позволяют осуществлять на их основе деятельность по стратегическому и оперативному планированию.

В рамках Стратегии развития АО «КСК» смоделированы три сценария ее реализации до 2025 года: базовый, оптимистический и консервативный. При этом после актуализации Стратегии развития АО «КСК» в феврале 2019 года дальнейшая корректировка сценариев не производилась.

Сценарии реализации Стратегии развития АО «КСК» находятся в прямой зависимости от объема финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета, возможности привлечения дополнительного финансирования, а также охватывают, в основном, факторы изменения внешней среды. Не проанализированы факторы изменения внутренней среды проекта с позиции степени их влияния на его реализацию по итогам деятельности Общества в 2011–2018 годах.

В соответствии с решением Правительства Российской Федерации²⁸ для концентрации имеющихся финансовых ресурсов Стратегия развития АО «КСК» предусматривает реализацию проекта в два этапа, что представляется обоснованным для снижения финансовых рисков²⁹. При этом разработка второго этапа Стратегии развития

-
26. Утверждена Советом директоров АО «КСК» 17 декабря 2014 года (с изменениями от 8 февраля 2019 года).
 27. Информация о применении за рубежом институтов развития в целях социально-экономического развития макрорегионов (регионов), подготовленная экспертами РЭШ, представлена в приложении № 4 к отчету.
 28. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 23 апреля 2015 г. № ДМ-П16-37пр.
 29. 1-й этап (до 2022 года): создание точек роста в рамках развития наиболее перспективных курортов туристического кластера: ВТРК «Архыз», ВТРК «Эльбрус», ВТРК «Ведучи»;
2-й этап (2023–2025 годы): эксплуатация и развитие курортов, созданных на 1-м этапе, а также в случае выделения дополнительного финансирования развитие оставшихся курортов туристического кластера.

АО «КСК» запланирована после формирования пообъектного распределения объемов финансового обеспечения, предусмотренного подпрограммой по развитию туризма Госпрограммы, в объеме 19,1 млрд рублей на период 2022–2025 годов.

Стратегия развития АО «КРСК»³⁰ разработана на период до 2020 года.

Корректировка Стратегии развития АО «КРСК» не производилась, таким образом, оценка результативности ее реализации может быть произведена по фактическим итогам деятельности АО «КРСК» в 2015–2020 годах.

В Стратегии развития АО «КРСК» отмечены недооценка сложности внешних условий, недостаток ресурсов для поддержки прочих некоммерческих направлений деятельности (и их отсутствия в других институтах развития СКФО) и несовершенство организационной модели АО «КРСК».

В соответствии со Стратегией развития АО «КРСК» предполагалось сформировать организационную структуру, соответствующую комплексной системе институтов развития СКФО под управлением АО «КРСК», включающую четыре дивизиона (подразделения): фонд прямых инвестиций, корпорацию развития стратегических проектов; агентство экономического развития и агентство по развитию туризма.

Органами государственной власти Российской Федерации соответствующее решение в 2015–2019 годах не принималось.

Конструктивным моментом Стратегии развития АО «КРСК» является рассмотрение типовых моделей институтов развития, различающихся степенью вклада в социально-экономическое развитие и показателями финансово-хозяйственной деятельности. Для определения эффективности института развития с учетом его типа целесообразно применять интегральную оценку.

Анализ организационной структуры АО «КРСК» и его деятельности в 2018–2020 годах показал, что положения Стратегии развития АО «КРСК» не были реализованы. Не реализован соответственно весь комплекс предполагаемых проектов в приоритетных секторах, предусмотренных Стратегией развития АО «КРСК».

Таким образом, ключевые показатели эффективности (далее – КПЭ) деятельности АО «КРСК», установленные для изначально предполагаемой организационной структуры, оказались нереалистичными. В результате стратегические цели Корпорации не были достигнуты.

Несмотря на неудовлетворительные показатели деятельности АО «КРСК», Минкавказом России не принимались решения о трансформации организационной структуры и стратегического курса АО «КРСК»³¹.

30. Утверждена Советом директоров АО «КРСК» (протокол Совета директоров АО «КРСК» от 17 декабря 2015 года), в открытом доступе отсутствует.

31. Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 3 октября 2020 г. № 2554-р, утверждающее план мероприятий («дорожную карту») по реорганизации АО «КРСК» и АО «КСК».

Фактически Стратегия развития АО «КРСК» на период 2015–2020 годов была дезавуирована, стратегическое планирование деятельности Корпорации осуществлялось в соответствии со Стратегией СКФО.

7.1.3. Межрегиональное взаимодействие субъектов СКФО по достижению целей и задач стратегического развития макрорегионального уровня отсутствует, несмотря на то, что Стратегией СКФО указано на учет результатов реализации проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение.

Кроме того, Стратегией СКФО отмечена целесообразность создания и развития межрегиональных элементов инфраструктуры в целях улучшения доступа МСП, а также отмечено отсутствие межрегиональной авиационной сети, что сдерживает экономическое и социальное развитие СКФО. Перечнями проектов (мероприятий), утвержденными Стратегией СКФО, мероприятия с участием нескольких субъектов СКФО предусмотрены только в транспортном комплексе³².

Другими стратегическими документами как федерального, так и регионального уровней не предусмотрено межрегиональное взаимодействие, а также реализация совместных (двумя и более субъектами СКФО) проектов (мероприятий).

7.2. Оценка результативности использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на организацию и функционирование институтов развития

7.2.1. Основными задачами деятельности институтов развития в СКФО в рамках реализации Госпрограммы являлись:

- АО «КСК» – создание объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения ОЭЗ ТРТ, привлечение инвестиций в ОЭЗ, а также управление ОЭЗ, их эксплуатация и предоставление услуг резидентам;
- АО «КРСК» – реализация проекта создания инновационного медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод (далее – КМВ) и содействие развитию промышленности и сельского хозяйства на территории СКФО.

Механизм предоставления бюджетных инвестиций акционерным обществам предусматривал взнос в уставный капитал путем перечисления средств федерального бюджета:

- до 2016 года – на расчетные счета обществ (средства могли быть использованы как на текущее содержание обществ, так и при применении финансовых инструментов для извлечения дополнительного дохода);

32. Согласно информации Минкавказа России (письмо от 27 ноября 2019 г. № ГЯ-2-06061) указанные проекты (мероприятия) по строительству и реконструкции автомобильных дорог, строительству и восстановлению железнодорожных линий, строительству терминально-логистических комплексов межрегионального уровня либо остались нереализованными, либо реализованы (реализуются) в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

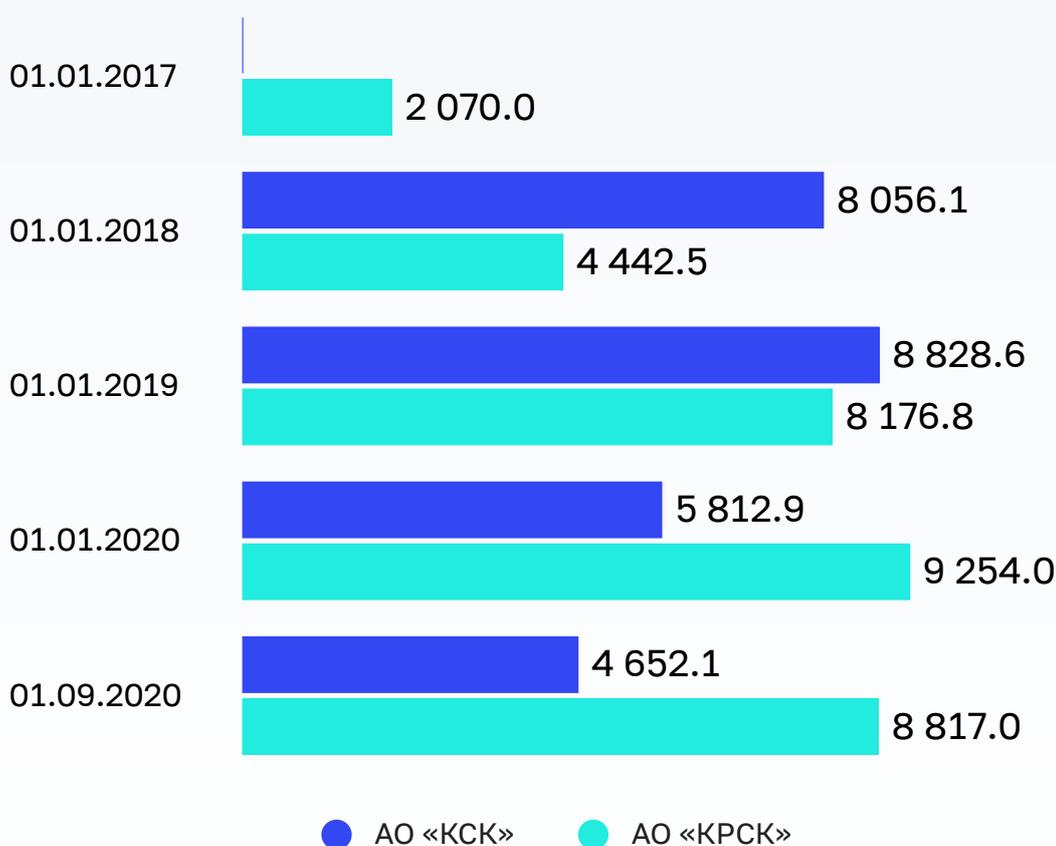
- с 2016 года – на лицевые счета, открытые в территориальных управлениях Федерального казначейства (средства могли быть использованы только на цели, указанные в договоре о предоставлении бюджетных инвестиций).

Ресурсное обеспечение институтов развития за счет бюджетных средств на цели их создания было достаточным.

Уставный капитал АО «КСК» составляет 35,8 млрд рублей (99,05 % федеральной собственности), АО «КРСК» – 22,5 млрд рублей, (100 % федеральной собственности).

Остатки на лицевых счетах АО «КСК» и АО «КРСК»

млн руб.



По состоянию на 1 сентября 2020 года остатки средств на лицевых счетах АО «КРСК» составляли 8,8 млрд рублей³³, АО «КСК» – 4,6 млрд рублей.

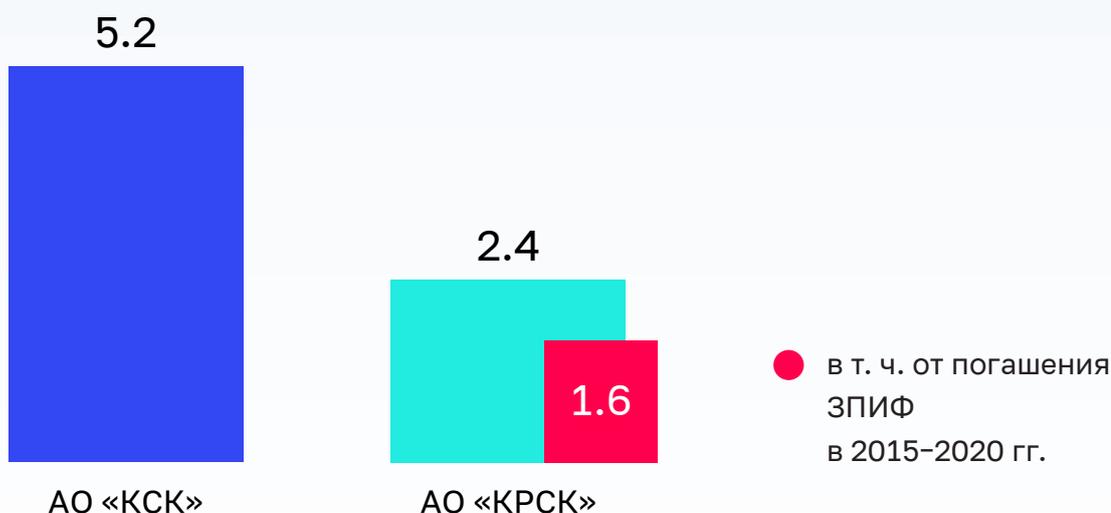
Общая сумма доходов, полученных акционерными обществами по состоянию на 1 сентября 2020 года, составила 7,6 млрд рублей, в том числе:

33. С декабря 2016 года на лицевых счетах АО «КРСК» числится остаток средств в сумме 1,9 млрд рублей на разработку проектно-сметной документации на создание инновационного медицинского кластера на территории КМВ, а также на реализацию инвестпроекта «Создание высокотехнологичного производства 3D конусно-лучевого томографа и аппарата для глубокофокусной терапии» на территории СКФО.

- 5,2 млрд рублей – доходы АО «КСК» в виде процентов от размещения временно свободных денежных средств³⁴ (с 2010 года);
- 2,4 млрд рублей – доходы АО «КРСК» от применения финансовых инструментов (из них 66,9 % погашения паев закрытых паевых инвестиционных фондов в 2015–2020 годах).

Доходы от использования финансовых инструментов за 2011–2020 годы

млрд руб.



АО «КСК» и АО «КРСК» участвовали в капиталах других компаний, размер взносов в уставные капиталы и взносов в имущество некоммерческих организаций составляет 5,1 млрд рублей³⁵.

В рамках проверки АО «КСК»³⁶ установлено, что Общество с 2012 по 2016 год являлось акционером закрытой компании с ограниченной ответственностью «Международное развитие Кавказа», которая была зарегистрирована в Нидерландах с долей АО «КСК» в уставном капитале 5,1 млн евро. После ликвидации компании оставшийся капитал составил 330,7 тыс. евро.

34. Проценты по депозитам, проценты на остатки на расчетных счетах и аккредитивах.

35. Подробная информация об участии АО «КРСК» и АО «КСК» в уставных капиталах и взносах в имущество некоммерческих организаций представлена в приложении № 5 к отчету.

36. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 10 декабря 2019 г. № 72К (1368).

С 2011 года по 1 сентября 2020 года объем фактических затрат на оплату труда, включая премирование сотрудников АО «КСК», составил 5,8 млрд рублей, АО «КРСК» – 1,7 млрд рублей.

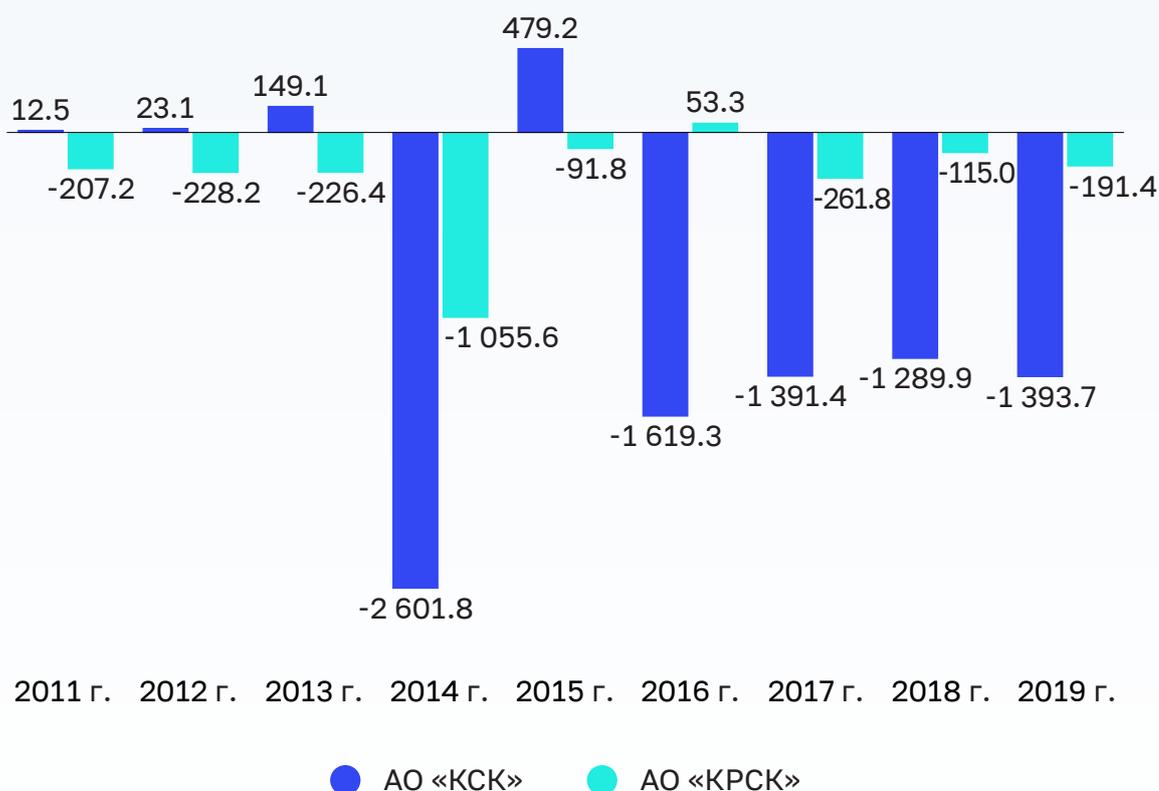
В 2016–2019 годах в АО «КСК» наблюдался рост среднесписочной численности сотрудников (с 217 до 421 человека) в основном за счет введения в штат работников служб собственной эксплуатации объектов всевозможных туристско-рекреационных комплексов (далее – ВТРК). В АО «КРСК» за указанный период среднесписочная численность возросла с 57 до 74 человек.

На 2021 и 2022 годы законом о бюджете³⁷ АО «КСК» предусмотрены бюджетные ассигнования по 4,5 млрд рублей ежегодно, АО «КРСК» – по 2,5 млрд рублей ежегодно.

При этом результаты деятельности акционерных обществ стабильно убыточные: у АО «КРСК» за весь период функционирования (за исключением 2016 года), у АО «КСК» – по итогам 2014, 2016–2019 годов.

Финансовые результаты деятельности акционерных обществ

млн руб.



37. Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов». Информация о предусмотренных институтах развития в рамках Госпрограммы бюджетных ассигнований на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов представлена в приложении № 6 к отчету.

По результатам проверки АО «КСК» установлено, что основными причинами образования убытка являлись:

- необходимость создания резерва по сомнительному долгу в связи с отзывом лицензии у ОАО «Национальный банк развития бизнеса», на счетах которого АО «КСК» в 2014 году размещало 2,6 млрд рублей;
- расходы по ликвидированным ВТРК³⁸ в общей сумме 1,1 млрд рублей;
- расходы на амортизацию за период деятельности в сумме 2,8 млрд рублей.

За весь период деятельности АО «КСК» решения о выплате дивидендов по размещенным акциям Общества принимались общим собранием акционеров по результатам 2012–2013 финансовых годов³⁹, выплата дивидендов акционерам АО «КРСК» не производилась.

Несмотря на отрицательные финансовые результаты, АО «КРСК» и АО «КСК» с 2013 по 2018 год осуществляли пожертвования Благотворительному фонду социальных и благотворительных проектов «ПосетиКавказ» (далее – Фонд «ПосетиКавказ»)⁴⁰. Общая сумма, перечисленная Фонду «ПосетиКавказ», составила 117,9 млн рублей. Средства перечислялись на расчетные счета Фонда «ПосетиКавказ», что не исключало возможности использования финансовых инструментов для извлечения им дополнительных доходов⁴¹.

С 2019 года финансирование Фонда «ПосетиКавказ», осуществляющего продвижение и развитие на Северном Кавказе проектов в различных сферах, осуществляется за счет субсидии из федерального бюджета, объем которой составил в 2019–2020 годах 375 млн рублей.

7.2.2. За период деятельности (2010–2020 годы) финансирование АО «КСК» из федерального бюджета составило 41,5 млрд рублей⁴². В указанный период на приобретение и строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ (с учетом собственных средств АО «КСК») направлено 28,5 млрд рублей, на содержание Общества – 9,6 млрд рублей.

-
38. Имущество и затраты по незавершенному строительству, списанные для безвозмездной передачи ТРК «Лагонаки» (Республика Адыгея), ТРК «Мамисон» (Республика Северная Осетия – Алания) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».
39. Протоколы внеочередного общего собрания акционеров от 21 августа 2013 г. № 11, от 18 ноября 2014 г. № 16. За счет прибыли 2012 года Внешэкономбанку – 227,7 тыс. рублей, АО «ОЭЗ» – 11 262,4 тыс. рублей, Сбербанку России – 34,5 тыс. рублей, за счет прибыли 2013 года Внешэкономбанку – 553,7 тыс. рублей, ОАО «ОЭЗ» – 36 622,2 тыс. рублей, Сбербанку России – 83,9 тыс. рублей. Впоследствии по итогам финансово-хозяйственной деятельности Общества формировался убыток, в связи с чем акционерами принимались решения не выплачивать дивиденды.
40. Зарегистрирован в феврале 2013 года. Единственным учредителем Фонда является ООО «Северо-Кавказский горный клуб», учредителями которого, в свою очередь, являются АО «КРСК» (99,99 % доли в уставном капитале) и ООО «МВЦ 2012».
41. Подробная информация о Фонде представлена в приложении № 7 к отчету.
42. Без учета средств Внешэкономбанка и Сбербанка России в общей сумме 350 млн рублей. По дополнительному соглашению от 20 декабря 2019 г. № 370-18-2019-001 АО «КСК» предоставлены бюджетные инвестиции в размере 1 000,0 млн рублей, по договорам о предоставлении бюджетных инвестиций от 18 сентября 2020 г., от 27 ноября 2020 г. № 139-18-2020-001 – в сумме 5 070,2 млн рублей.

АО «КСК» осуществляло функции управляющей компании в отношении шести ОЭЗ ТРТ, на территории которых должны реализовываться проекты создания ВТРК для привлечения инвестиций в экономику, ее диверсификацию и вывод на инновационный путь развития, из которых поэтапное развитие осуществлялось только по трем ВТРК, определенным Правительством Российской Федерации в качестве приоритетных (ВТРК «Архыз», ВТРК «Эльбрус» и ВТРК «Ведучи»).

Развитие ВТРК «Армхи» в Республике Ингушетия, ВТРК «Матлас» и Каспийского прибрежного кластера в Республике Дагестан в настоящее время практически не осуществляется, при этом с момента создания на развитие указанных ОЭЗ ТРТ направлены средства федерального бюджета в общей сумме 222,4 млн рублей.

В 2019 году вновь создана и включена в состав туристического кластера в СКФО ОЭЗ ТРТ «Мамисон» на территории Республики Северная Осетия – Алания, ранее досрочно прекратившая существование⁴³.

По состоянию на 1 июля 2020 года⁴⁴ на территориях трех ОЭЗ ТРТ (ВТРК «Эльбрус», ВТРК «Архыз», ВТРК «Ведучи») построено и введено в эксплуатацию 200 объектов инженерной инфраструктуры, стоимость фактически принятых работ составила 23,7 млрд рублей.

Механизм реализации мероприятий по строительству объектов инфраструктуры ВТРК непрозрачен, что подтверждается:

- финансированием за счет бюджетных инвестиций, предоставляемых ежегодно в рамках соответствующего договора одних и тех же объектов инфраструктуры;
- неоднократным переносом в сторону увеличения планируемых сроков строительства объектов;
- изменениями состава объектов, их сметной стоимости, а также перераспределением объемов капитальных вложений между объектами инфраструктуры ВТРК.

Кроме того, перечни объектов не содержали этапы проведения проектно-исследовательских работ, осуществления разработки и утверждения проектно-сметной документации, а также конкретные этапы выполнения строительных работ с указанием сроков их выполнения, в результате чего отсутствовали «контрольные точки», позволяющие определить результативность деятельности АО «КСК» в рамках реализации конкретного договора предоставления бюджетных инвестиций.

Например, дополнительным соглашением⁴⁵, являющимся неотъемлемой частью договора предоставления бюджетных инвестиций в 2017 году, кардинально изменен состав объектов инфраструктуры, планируемых к строительству, а также осуществлен перенос сроков строительства по объектам ВТРК «Архыз». Внесены изменения как в общую сметную стоимость объектов, так и в распределение объемов

43. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации Путина В.В. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 1248.

44. По информации АО «КСК».

45. Дополнительное соглашение от 4 апреля 2019 г. № 2 к договору об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 27 марта 2017 г. № Д-10-АЦ/Д1.4.

капитальных вложений за счет средств 2017 года между объектами инфраструктуры ВТРК «Архыз» и ВТРК «Ведучи».

Показатели результативности использования бюджетных инвестиций, установленные акционером в лице Минкавказа России, Минэкономразвития России в 2017–2020 годах в договорах на их предоставление, не в полной мере соотносятся с составом показателей (индикаторов) подпрограммы по развитию туризма.

Так, в 2019–2020 годах был установлен только один показатель результативности предоставления бюджетных инвестиций «Количество туристов, посетивших курорты туристического кластера в СКФО» с единым для каждого из объектов значением (в 2019 году – 651 246 человек, в 2020 году – 693 749 человек)⁴⁶.

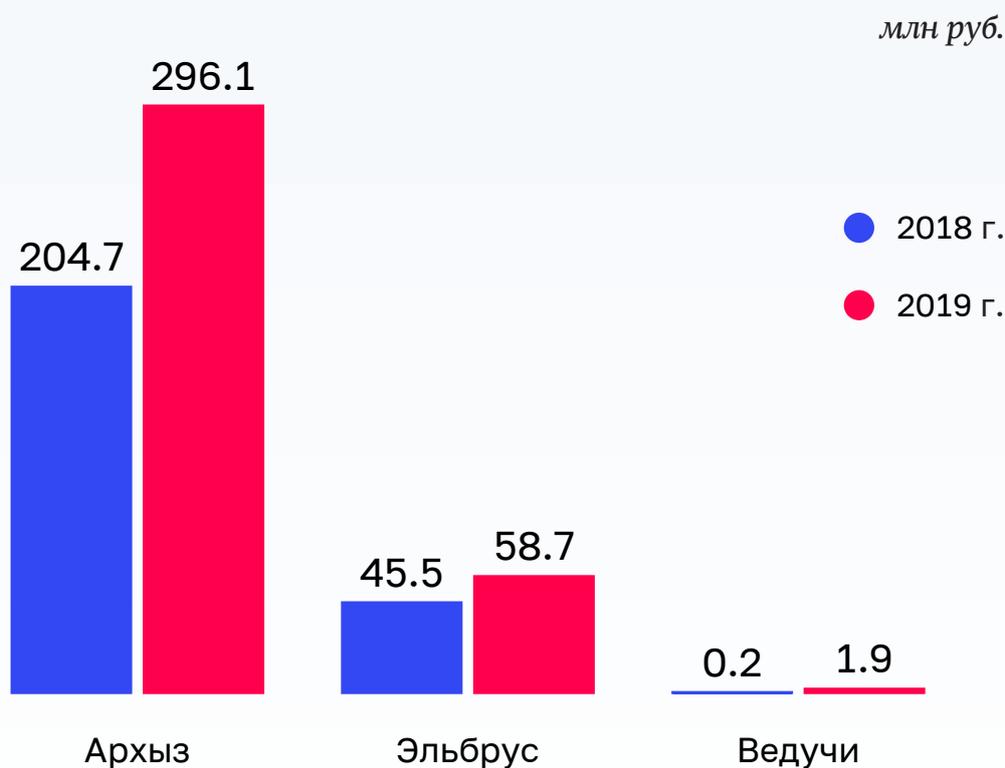
Туристический поток



Динамика турпотока по количеству посещений ВТРК имела тенденцию роста. Так, в 2019 году количество посещений по отношению к показателю 2018 года выросло на 18 % и составило 807 117 человек.

46. В соответствии с Госпрограммой (редакции от 30 ноября 2019 г., 31 марта 2020 г., 8 июля 2020 г.) в рамках подпрограммы предусмотрены показатели (индикаторы): протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных склонов на территории курортов туристического кластера в СКФО; объем вложений, направленных резидентами на создание инвестиционных объектов туристического кластера в СКФО; количество рабочих мест, созданных резидентами на территории ОЭЗ в составе туристического кластера в СКФО; количество новых резидентов ОЭЗ туристического кластера в СКФО; число ночевков в коллективных средствах размещения, расположенных на территории СКФО.

Продажа ски-пассов



Наибольшие объемы выручки АО «КСК» по ВТРК «Архыз» (296,1 млн рублей) составляют доходы от продажи ски-пассов (в 2018 году – 52 %, в 2019 году – 55 %), которые имеют тенденцию к ежегодному увеличению. Рост показателя в 2019 году по отношению к 2018 году составил 42,4 %. Также ежегодную тенденцию к росту, в том числе за счет ввода новых объектов, имеют эксплуатационные расходы на ВТРК. Если в 2016 году эксплуатационные расходы составляли 225 млн рублей, то в 2019 году – 320,7 млн рублей.

Анализ показал, что доходы, получаемые Обществом от продажи ски-пассов, не покрывают затраты на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ. В одном ВТРК «Архыз» в 2018–2019 годах расходы превышали доходы более чем в три раза (с учетом амортизации).

В 2020 году на результативность деятельности АО «КСК» значительное влияние оказало распространение коронавирусной инфекции COVID-19. Так, сумма недополученных доходов от продажи ски-пассов в связи с введением в ВТРК ограничительных мер составила 26,6 млн рублей.

Сумма преференции по налогу на имущество организаций за период с 2016 года по сентябрь 2020 года составила 1,1 млрд рублей, что более чем в 28 раз превышает сумму начисленного АО «КСК» к уплате налога на имущество организаций за указанный период (37,1 млн рублей).

Расходы АО «КСК» в рамках инвестиционной деятельности за 2018 год составили 2,9 млрд рублей (31,9 % планируемых расходов), за 2019 год – 7,1 млрд рублей (63,6 %).

Всего на территориях ОЭЗ ТРТ зарегистрировано 36 резидентов, создано 770 рабочих мест.

Резидентами ОЭЗ ТРТ по состоянию на 1 сентября 2020 года:

- привлечено 2,4 млрд рублей инвестиций (9,4 % заявленного объема – 25,6 млрд рублей), или 6,7 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК» (77 % инвестиций привлечены тремя резидентами);
- получено выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг (за вычетом НДС и акцизов) – 1,5 млрд рублей;
- перечислено в региональные и местные бюджеты СКФО налоговых платежей и страховых взносов – 239,5 млн рублей.

Полезная площадь для предоставления в аренду резидентам составила 344,8 га, или 0,7 % общей площади в соответствии с соглашениями об ОЭЗ (46 799 га), площадь земельных участков, предоставленная резидентам в аренду и собственность, – 55,5 га, или 16 % полезной площади.

В результате осуществления контроля за исполнением резидентами ОЭЗ соглашений об осуществлении туристско-рекреационной деятельности⁴⁷ установлены многочисленные случаи неисполнения предусмотренных ими обязательств по инвестированию в объекты ОЭЗ и сроков ввода их в эксплуатацию. Так, на 1 января 2019 года 29 резидентами нарушены обязательства в части вложения инвестиций в объекты ОЭЗ на сумму 21,4 млрд рублей.

Установленные значения КПЭ АО «КСК» подвергались ежегодным корректировкам, как правило, в сторону уменьшения, что свидетельствует о формально выстроенной системе мотивации менеджмента Общества, не ориентированной на достижение поставленных целей.

Показатели КПЭ деятельности АО «КСК» на 2020 год не коррелируются с показателями (индикаторами) подпрограммы по развитию туризма в редакции от 8 июля 2020 года⁴⁸.

Анализ состава и значений установленных на 2020 год показателей КПЭ деятельности АО «КСК» в последней редакции позволяет сделать вывод, что при незначительном

47. В 2016 году ответственным за проведение проверок являлось Минэкономразвития России, в 2017-2019 годах – Минкавказ России.

48. Показателями (индикаторами) подпрограммы «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе» Госпрограммы в редакции от 8 июля 2020 года установлены: «Протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории курортов туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе», «Объем вложений, направленных резидентами на создание инвестиционных объектов туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе», «Количество рабочих мест, созданных резидентами на территории туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе (накопленным итогом)», «Количество новых резидентов особой экономической зоны туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».

снижении значений двух показателей⁴⁹ состав показателей претерпел существенные изменения, что в дальнейшем не позволит объективно оценить эффективность деятельности АО «КСК», а именно:

- исключение показателей, характеризующих эффективность деятельности АО «КСК» как управляющей компании («Количество резидентов ОЭЗ», «Количество рабочих мест, созданных резидентами на территории ОЭЗ, нарастающим итогом»);
- исключение показателя, характеризующего эффективность деятельности АО «КСК» в рамках создания инфраструктуры туристического кластера («Протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории курортов туристического кластера»);
- введение показателей, которые в большей части характеризуют операционную деятельность АО «КСК» («Объем закупок товаров, работ, услуг, осуществленных конкурентными способами», «Превышение темпа роста доходов над темпами роста расходов»).

За период деятельности (2010–2020 годы) финансирование АО «КРСК» составило 22,5 млрд рублей⁵⁰. На инвестиционную деятельность за указанный период АО «КРСК» направлено 10,3 млрд рублей, на содержание Корпорации направлено 2,9 млрд рублей (из них 1,9 млрд рублей – расходы на персонал).

Цель АО «КРСК» в части реализации проекта создания инновационного медицинского кластера на территории КМВ не достигнута: медицинский кластер до настоящего времени не создан, проектно-сметная документация не разработана, из Госпрограммы⁵¹ реализация указанного инвестпроекта исключена.

Основные условия финансирования инвестпроектов в рамках содействия развитию промышленности и сельского хозяйства на территории СКФО определялись в положении об инвестиционной политике АО «КРСК», в которое неоднократно вносились изменения⁵².

Оценить результативность деятельности АО «КРСК» в рамках реализации договоров предоставления бюджетных инвестиций не представляется возможным из-за многочисленных изменений значений показателей результативности, а также перечня инвестпроектов в части их количества, наименований, формы участия АО «КРСК» в инвестпроекте, дате начала производственной деятельности, а также стоимости инвестпроекта, в том числе за счет средств бюджетной инвестиции и за счет привлеченных средств.

49. Показатели «Снижение операционных расходов (затрат) АО «КСК» и «Количество посетителей курортов туристического кластера».

50. По договору о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций от 25 сентября 2020 г. № 139-19-2020-003 АО «КРСК» предоставлено 2 525,3 млн рублей.

51. Подпрограмма «Создание медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализация инвестиционных проектов Северо-Кавказского федерального округа».

52. Приказы АО «КРСК» от 26 марта 2013 г. № 06-03-13-пр, от 22 августа 2014 г. № 13/08/14-пр, от 29 ноября 2017 г. № 104/1/11/17-пр, от 17 декабря 2018 г. № 131/1/12/8-пр. Последняя редакция Положения об инвестиционной политике АО «КРСК» утверждена распоряжением Минэкономразвития России от 25 августа 2020 г. № 355Р-РМ.

Так, в 2017 году Минкавказ России предоставил АО «КРСК» бюджетные инвестиции⁵³ в виде взноса в уставный капитал в сумме 2,4 млрд рублей на реализацию 11 инвестпроектов общей стоимостью 6,3 млрд рублей. В результате ежегодных изменений⁵⁴ перечень инвестпроектов к договору предоставления бюджетных инвестиций в 2017 году включал всего три инвестпроекта общей стоимостью 2,4 млрд рублей, из них за счет бюджетных инвестиций – 1,7 млрд рублей. Кроме того, из пяти значений показателей результативности, определенных при предоставлении инвестиций, значения по четырем показателям были снижены, а в итоге из пяти плановых значений показателей три на конец года не достигнуты.

Аналогичная ситуация сложилась по договору предоставления бюджетных инвестиций в 2018 году⁵⁵. В рамках договора АО «КРСК» были предоставлены бюджетные инвестиции в объеме 4,9 млрд рублей на реализацию 17 инвестпроектов, 15 из которых впоследствии были исключены из перечня инвестпроектов. При этом Минкавказом России расчет потребности осуществлялся исходя из необходимости финансирования за счет бюджетных инвестиций 12 инвестиционных проектов на общую сумму 3,9 млрд рублей.

В 2019 и 2020 годах предметом договоров о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций⁵⁶ являлось предоставление бюджетных инвестиций на реализацию инвестпроектов без указания конкретного их перечня.

Кроме того, показатель результативности «Общее количество профинансированных инвестиционных проектов (штук)» в договорах о предоставлении бюджетных инвестиций АО «КРСК» в 2019 и 2020 годах был исключен.

Всего в АО «КРСК» с 2016 года по 1 сентября 2020 года было подано 89 инвестиционных заявок⁵⁷ на общую сумму 86,1 млрд рублей с общим объемом планируемого софинансирования АО «КРСК» в объеме 45,1 млрд рублей.

По информации АО «КРСК», в 2019 году и в истекшем периоде 2020 года реализуется 11 инвестпроектов на общую сумму 12,7 млрд рублей, из них сумма участия Корпорации в проектах составляет 4,8 млрд рублей. В 2019 году введены в эксплуатацию четыре объекта^{58,59}.

-
53. По договору передачи акций в собственность Российской Федерации в счет предоставления бюджетных инвестиций от 21 декабря 2017 г. № КРСК/1.
 54. Дополнительные соглашения от 5 апреля 2018 г. № 1, от 6 декабря 2018 г. № 2, от 24 апреля 2019 г. № 3.
 55. Договор предоставления бюджетных инвестиций от 3 апреля 2018 г. № КРСК/2.
 56. Договоры о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций АО «КРСК» от 29 марта 2019 г. № 370-19-2019-001 – 3 039 999,0 тыс. рублей, от 25 сентября 2020 г. № 139-19-2020-003 – 2 525 267,0 тыс. рублей.
 57. Под количеством инвестиционных заявок понимается количество поступивших инвестпроектов. По ряду инвестпроектов обращения поступали несколько раз в связи с изменением параметров проекта или доработкой документов инициаторами.
 58. Строительство тепличного комплекса в Республике Ингушетия, АО «Агрокомплекс Сунжа», «Производство и реализация пищевых продуктов на территории Чеченской Республики», «Создание современного экспортоориентированного производства алюминиевых баллонов на территории Ставропольского края», «Многофункциональный выставочный центр в Кавказских Минеральных Водах».
 59. Перечень инвестиционных проектов, реализуемых АО «КРСК», с указанием плановых и фактических значений, степени реализации (по данным инвесторов на 1 июля 2020 года) представлен в приложении № 8 к отчету.

Объем денежных средств, поступивших в региональные бюджеты СКФО от организаций, созданных в рамках реализации инвестпроектов, составил 9,6 млн рублей.

В течение 2015–2018 годов Советом директоров АО «КРСК» утверждались только общие формулировки приоритетных направлений деятельности на очередной год, не содержащие количественных показателей.

Анализ проблем, с которыми сталкиваются инициаторы инвестпроектов, показал крайне низкую активность кредитных организаций по предоставлению долгосрочных кредитов на инвестиционные цели на территории СКФО (за исключением Ставропольского края). Например, в Республике Дагестан за 2018 год – первое полугодие 2019 года такими крупнейшими банками, как Сбербанк, Россельхозбанк, не было предоставлено ни одного кредита на указанные цели.

АО «КРСК» предоставляет займы на инвестиционные проекты.

В рамках проверки АО «КРСК»⁶⁰ установлено, что система КПЭ Корпорации на 2016–2018 годы не предусматривала прямой взаимосвязи с показателями подпрограммы «Создание медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализация инвестиционных проектов Северо-Кавказского федерального округа» в редакциях, действовавших в соответствующие периоды. Кроме того, утверждение показателей КПЭ в конце III квартала финансового года (26 сентября 2018 года) говорит об их выборе с учетом возможности их выполнения в течение последнего квартала 2018 года.

Согласно результатам выполнения КПЭ АО «КРСК» за 2018 год все установленные целевые показатели были выполнены за исключением двух⁶¹, в связи с чем Советом директоров было принято решение⁶² не выплачивать годовую премию работникам АО «КРСК» по итогам 2018 года.

В утвержденных приоритетных направлениях деятельности и КПЭ АО «КРСК»⁶³ на 2019 год приоритетные направления деятельности АО «КРСК» как таковые отсутствуют, но при этом установлены КПЭ АО «КРСК» на 2019 год.

Следует отметить, что по таким показателям, как объем инвестиций, направленных на реализацию инвестпроектов, количество созданных рабочих мест в рамках инвестпроектов, количество созданных высокопроизводительных рабочих мест в рамках инвестпроектов, КПЭ по значениям полностью совпадают с показателями результативности, установленными договором предоставления бюджетных инвестиций в 2019 году.

-
60. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности и эффективности предоставления в 2016–2018 годах бюджетных ассигнований в уставный капитал акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» в целях создания медицинского кластера на территории Кавказских Минеральных Вод и реализации инвестиционных проектов на территории Северо-Кавказского федерального округа» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 20 ноября 2018 г. № 63К (1284).
61. В рамках реализации инвестпроектов «Создание центра реабилитации и санаторно-курортного лечения» в двух республиках СКФО проведены два открытых конкурса по формированию инвестпроектов (разработка концепции, бизнес-плана, финансовой модели); по реализации мероприятий в рамках связей с общественностью.
62. Протокол Совета директоров от 30 декабря 2019 г. № 89.
63. Утверждены Советом директоров АО «КРСК» от 8 апреля 2019 г. № 79.

Согласно результатам выполнения КПЭ АО «КРСК» за 2019 год не достигнут только показатель по количеству созданных рабочих мест, фактическое значение которого составило 438 при целевом значении 1479 единиц.

С 2014 года АО «КРСК» является управляющей компанией, которой переданы функции единоличного исполнительного органа акционерного общества «Кавминкурортресурсы» (далее – АО «КМКР», Общество) по выполнению решений общего собрания акционеров и Совета директоров, реализации стратегии, программ развития, финансово-хозяйственных планов, инвестиционной программы и бюджета Общества⁶⁴.

Деятельность АО «КРСК» как исполнительного органа АО «КМКР» по результатам мониторинга⁶⁵, проводимого Росимуществом, оценивается удовлетворительно.

7.2.3. В соответствии с распределением субсидий на осуществление имущественного взноса субъекта СКФО в акционерное общество субъекта СКФО на реализацию инвестпроектов в рамках подпрограммы по социально-экономическому развитию субъекта СКФО^{66,67} бюджетам субъектов СКФО в 2017–2019 годах предоставлялись бюджетные ассигнования федерального бюджета. По условиям софинансирования субъекты СКФО обеспечивают предоставление бюджетных инвестиций в региональные корпорации развития, добавляя средства региональных бюджетов⁶⁸.

Региональные корпорации развития обеспечивают сопровождение инвестпроектов, отбор⁶⁹ которых осуществляется межведомственной рабочей группой⁷⁰. Инициаторы

-
64. Информация о деятельности АО «Кавминкурортресурсы» и АО «КРСК» как единоличного исполнительного органа АО «КМКР» представлена в приложении № 9 к отчету.
65. Оценка осуществляется в соответствии с приказом Росимущества от 30 декабря 2014 г. № 530 «Об утверждении Методических рекомендаций по ежеквартальному мониторингу деятельности управляющих компаний, которым переданы функции единоличных исполнительных органов акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности и которые не включены в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р».
66. Федеральные законы: от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 и на плановый период 2018 и 2019 годов»; от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 и на плановый период 2019 и 2020 годов»; от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 и на плановый период 2020 и 2021 годов».
67. В соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в целях софинансирования мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в рамках подпрограмм социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 (далее – Правила предоставления субсидий).
68. Структура участия в финансировании инвестпроектов: федеральный бюджет – 40 %, инвестор – 59 %, региональный бюджет – 1 %.
69. Осуществляется в соответствии с приказами Минкавказ России от 30 июня 2016 г. № 99 и от 13 мая 2019 г. № 101 «Об утверждении правил отбора инвестпроектов для включения в подпрограммы по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».
70. Приказ Минкавказ России от 5 апреля 2016 г. № 51 «О создании межведомственной рабочей группы по отбору инвестиционных проектов для включения в подпрограммы по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

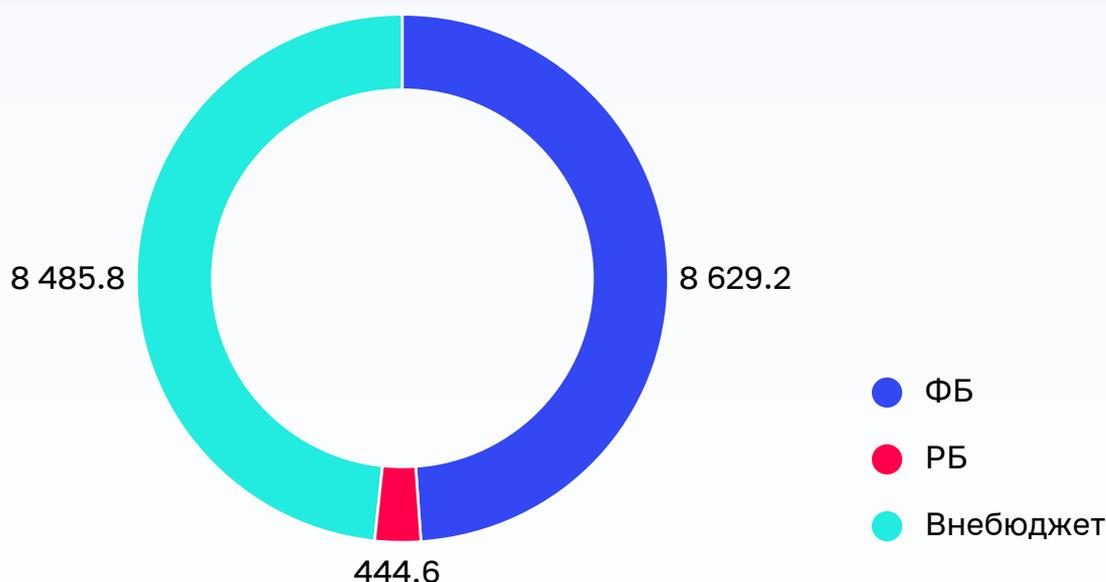
инвестпроектов участвуют в их реализации собственными средствами и при необходимости обеспечивают привлечение заемного финансирования.

Инвестпроекты реализуются в агропромышленном и промышленном комплексах, а также в сфере туризма⁷¹ субъектов СКФО⁷². Непосредственный результат прямого государственного воздействия – 45 реализованных и реализуемых в настоящее время инвестпроектов. Уровня 100-процентной технической готовности достигли 16 инвестпроектов, или 36 %⁷³.

В 2017–2019 годах за счет всех источников финансового обеспечения в реализацию инвестпроектов вложено 17,6 млрд рублей:

Финансовое обеспечение реализации инвестиционных проектов в 2017–2019 годах

млн руб.



В 2017–2019 годах средства бюджетных источников региональными корпорациями развития использованы в полном объеме: весь объем средств федерального и региональных бюджетов перечислен на счета инициаторов инвестпроектов за долю участия региональных корпораций развития в их уставных капиталах. В этой связи ресурсное обеспечение региональных корпораций развития в 2017–2019 годах оценивается как достаточное.

71. В агропромышленном секторе – 29 проектов, в промышленном секторе – 13 проектов, в сфере туризма – 3 проекта.
72. Подробная информация об инвестпроектах и их основных характеристиках приведена в приложении № 10 к отчету.
73. По состоянию на 1 января 2020 года.

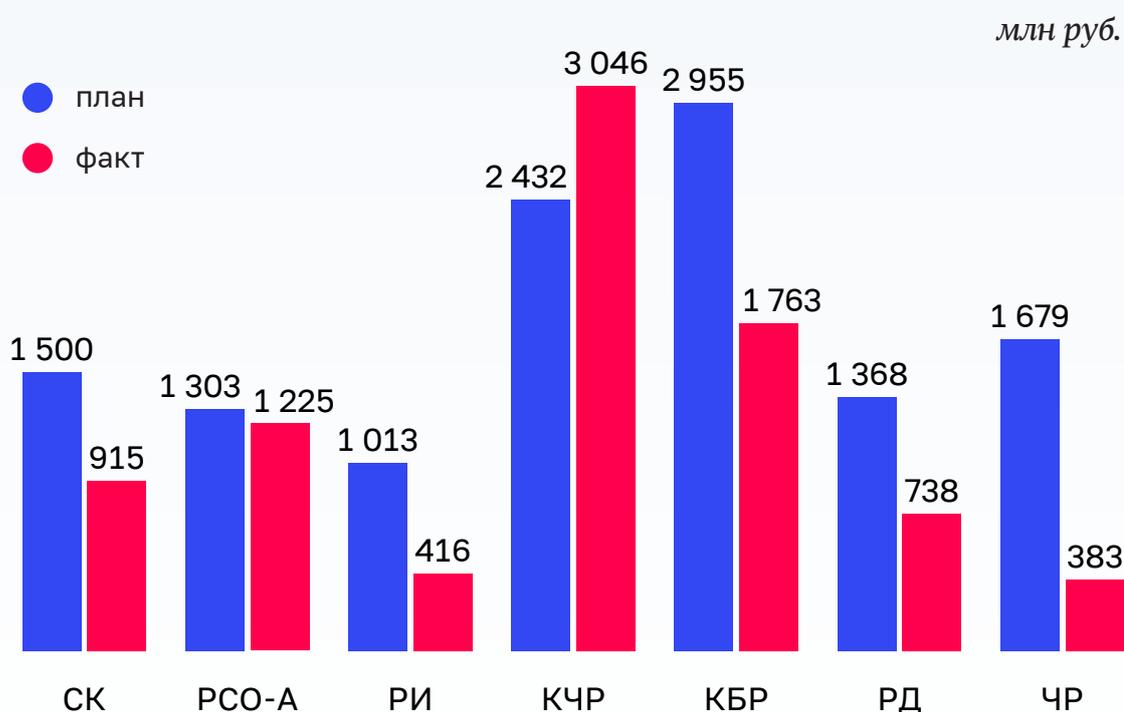
Поступления в бюджетную систему Российской Федерации от реализации инвестпроектов (налоги и взносы в государственные внебюджетные фонды) составили более 500 млн рублей⁷⁴.

По итогам 2017–2019 годов рентабельность региональных корпораций развития⁷⁵ составила 5,5 %, что практически сопоставимо со средневзвешенными процентными ставками кредитных организаций по депозитным операциям в рублях без учета ПАО Сбербанк в аналогичном периоде.

В 2017–2019 годах привлечено 8 485,8 млн рублей внебюджетных инвестиций, или 70 % запланированного уровня.

Результативность мер, принимаемых региональными корпорациями развития для привлечения внебюджетных инвестиций, оценивается как недостаточная. Особенно неуспешна деятельность в этом направлении корпораций развития Республики Дагестан, привлекшая внебюджетные инвестиции в размере 54 % запланированного уровня, Республики Ингушетия – 41 %, Чеченской Республики – 23 %.

Общие объемы привлечения внебюджетных инвестиций в 2017–2019 годах



74. За 2017–2019 годы и истекший период 2020 года.

75. Рентабельность = $T / C \times 100 \%$, где Т – объем поступлений (в том числе налоговые) в бюджеты всех уровней, образовавшихся в результате деятельности корпораций развития СКФО; С – объем государственных вложений в корпорации развития СКФО.

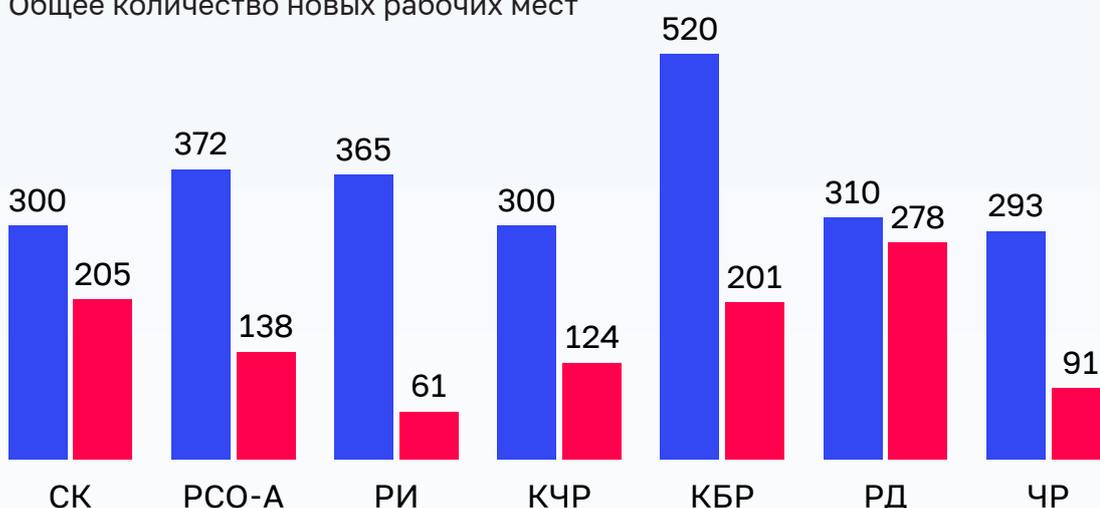
Наряду с недостаточной результативностью мер, принимаемых региональными корпорациями развития для привлечения внебюджетных инвестиций, не достигнут результат и в создании рабочих мест.

В 2017–2019 годах создано 1 098 новых рабочих мест (или 45 % запланированного уровня) и 553 новых высокопроизводительных рабочих мест (или 46 % запланированного уровня). Ни один из субъектов СКФО в 2017–2019 годах не достиг плановых значений показателей, стоимость создания одного нового рабочего места за счет средств всех источников составляет 10,7 млн рублей⁷⁶.

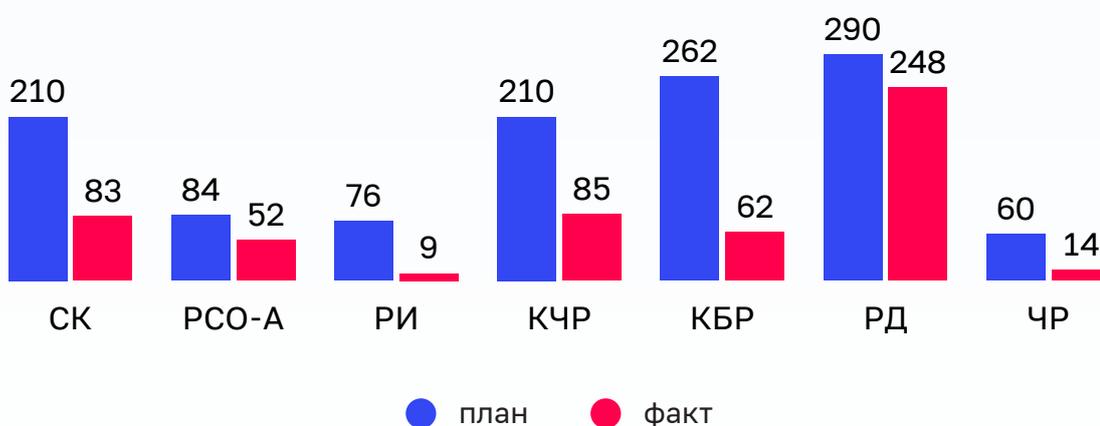
Количество новых рабочих мест, созданных в 2017–2019 годах

единиц

Общее количество новых рабочих мест



Количество новых высокопроизводительных рабочих мест



76. По некоторым оценкам, проведенным по итогам деятельности агентств регионального развития, действующих на территории Канады, общие затраты на создание рабочего места могут достигать 700 тыс. канадских долларов, что вполне сопоставимо. Так, стоимость создания одного рабочего места в СКФО составляет 179,7 тыс. канадских долларов.

В качестве причин, вызвавших замедление инвестиционной фазы в 2017–2019 годах, субъекты СКФО выделяют следующие:

- невозможность привлечения внебюджетного финансирования в срок;
- несоблюдение сроков осуществления имущественных взносов в региональные корпорации развития, а также позднее заключение инвестиционных соглашений;
- инфраструктурные ограничения: газификация, энергообеспечение, транспортная доступность, вынужденная замена земельного участка, выделенного под реализацию инвестпроекта;
- реализация рисков, неучтенных при бизнес-планировании: удорожание сметной стоимости инвестпроекта, вынужденная смена поставщика технологического оборудования, неблагоприятные погодные условия.

Недостаточная результативность мер, принимаемых региональными корпорациями развития для привлечения внебюджетного финансирования, во многом обусловлена необходимостью решать проблемы, возникающие по причине недостаточного качества планирования и администрирования деятельности ОИВ субъектов СКФО и самих региональных корпораций развития.

Деятельность региональных корпораций развития не в полной мере позволила создать новые рабочие места и привлечь инвестиции в количествах и объемах, соответствующих показателям запланированных конечных результатов. Однако, как показывает опыт других стран, оценка конечных результатов с отказом от действующего механизма софинансирования имущественных взносов уже через три года после начала реализации преждевременна. Прямое государственное воздействие, направленное на устранение системных проблем в сфере регионального развития, требует системного подхода, долгосрочных инвестиций, в связи с этим ожидание относительно конечных результатов и итоговых эффектов, соответствующие показатели и система мониторинга должны быть ориентированы на многолетнюю коррекцию системных проблем без значительного прогресса на начальных этапах.

В 2020 году начался процесс реформирования подпрограмм социально-экономического развития субъектов СКФО с учетом отказа от применения механизма софинансирования имущественных взносов и дальнейшей реализации инвестпроектов по этой схеме^{77,78}.

-
77. По поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева от 10 августа 2020 г. № ЮТ-П47-9076 Минфину России и Минэкономразвития России предложено предусмотреть перераспределение бюджетных ассигнований в рамках Госпрограммы в 2021–2023 годах, в том числе на созданную в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 1809 особую экономическую зону промышленно-производственного типа «Грозный» (информация по ОЭЗ ППТ «Грозный» представлена в приложении № 11 к отчету).
78. Минэкономразвития России принято решение о соответствующем перераспределении в 2020 году бюджетных ассигнований в рамках подпрограмм социально-экономического развития субъектов СКФО на новые направления расходов с учетом необходимости завершения инвестиционной фазы начатых в 2017–2019 годы инвестпроектов. По пояснениям Минэкономразвития России, новые направления расходов – это мероприятия, направленные на развитие социальной сферы и инфраструктуры, в настоящее время неучтенные при реализации соответствующих национальных проектов и отраслевых государственных программ Российской Федерации.

7.2.4. В целях оценки результативности деятельности региональных корпораций развития⁷⁹ проведен анализ значений показателей результативности подпрограмм по их социально-экономическому развитию Госпрограммы, показателей госпрограмм субъектов СКФО и показателей, установленных для региональных корпораций развития в соглашениях с субъектами СКФО.

За период 2017–2019 годов система указанных показателей значительно изменилась, что затрудняет оценку достижения целей и решения задач, поставленных в Госпрограмме.

Система показателей Госпрограммы не отвечает требованиям пункта 23 Методических указаний, так как не в полной мере соблюдаются требования пункта 22 Методических указаний:

- о недопустимости корректировок наименований показателей (индикаторов), которые повлияют на смысловое значение или исключение показателей (индикаторов) в течение хода реализации государственных программ;
- об адекватности показателей (индикаторов), которые должны очевидным образом характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи государственной программы (подпрограмм).

В результате отмечаются следующие проблемы в оценке результативности деятельности региональных корпораций развития и соглашений о софинансировании имущественного взноса:

- невозможность достоверно установить фактическое количество созданных рабочих мест при отсутствии единой методики расчета показателей. Значения показателей, характеризующих динамику создания новых рабочих мест, получаются суммированием значений, рассчитанных с применением разных подходов⁸⁰;
- невозможность объективно оценить объемы привлеченных инвестиций при реализации инвестпроектов в связи с различиями между значениями показателей в соглашениях о софинансировании имущественного взноса, уточненных годовых отчетах ответственного исполнителя Госпрограммы и официальных данных информационно-правовых систем;
- формулировка и методика расчета показателя, характеризующего объем привлеченных инвестиций, в 2017–2019 годах менялись трижды;

79. Результаты деятельности корпораций развития СКФО в 2017–2019 годах в разрезе субъектов СКФО приведены в приложении № 12 к отчету.

80. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ результативности предоставления Министерством Российской Федерации по делам Северного Кавказа в 2018 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа, в целях софинансирования мероприятий по их социально-экономическому развитию, предоставленных в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года (с учетом материалов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа)» утвержден Коллегией Счетной палаты (протокол от 15 октября 2019 г. № 56К (1352).

- использование значений показателей результативности с нарастающим итогом, при котором достижение планового значения учитывает фактическое значение отчетного года, приводит к установлению в соглашениях с субъектами СКФО заведомо недостижимых значений показателей;
- показатели, характеризующие количество созданных рабочих мест, не разделены по признаку стадий инвестпроекта, так как на инвестиционной стадии не могут быть созданы рабочие места в количестве, характеризующем проект, вышедший на стадию эксплуатации.

Полное соответствие показателям результативности, заложенным в Госпрограмме на 2017–2019 годы⁸¹, установлено только у показателей результативности госпрограмм Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики и Чеченской Республики^{82,83}. Однако исходя из данных официальной отчетности как основы для анализа достижения плановых значений показателей результативности представляется невозможным объективно оценить достижение плановых значений⁸⁴.

Анализ системы показателей, на основании которых субъекты СКФО оценивают результативность своих корпораций развития, показал, что почти половина субъектов СКФО не обязали свои региональные корпорации развития добиваться результатов в привлечении внебюджетных инвестиций, необходимых для реализации инвестпроектов⁸⁵.

Кроме того, анализ уставов региональных корпораций развития показал, что в качестве цели для каждой из них установлено извлечение прибыли, уставы не содержат положений, в полной мере определяющих цели создания региональных

-
81. Показатели, напрямую зависящие от деятельности ответственного исполнителя Госпрограммы и региональных корпораций развития.
82. Соответственно: государственная программа Республики Ингушетия «Развитие сферы строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства», утвержденная постановлением Правительства Республики Ингушетия от 22 октября 2014 г. № 200, государственная программа Кабардино-Балкарской Республики «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 17 января 2012 г. № 1-ПП, государственная программа Чеченской Республики «Экономическое развитие и инновационная экономика Чеченской Республики», утвержденная постановлением Правительства Чеченской Республики от 19 декабря 2013 г. № 330.
83. Информация об идентичных показателях Госпрограммы и госпрограмм субъектов СКФО в 2017–2019 годах приведена в приложении № 13 к отчету.
84. Так, без специальных пояснений невозможно сделать вывод о достижении и (или) недостижении плановых значений показателей результативности соответствующих подпрограмм госпрограмм Республики Ингушетия и Чеченской Республики, так как значения показателей результативности в 2017–2018 годах установлены без разделения на плановые и фактические.
- Кроме того, если предположить, что в приложении с показателями госпрограммы Республики Ингушетия указаны фактические значения в отчетных 2017–2018 годах, то они не соответствуют с фактическими значениями показателей Госпрограммы.
- В приложении с показателями к госпрограмме Кабардино-Балкарской Республики в 2017–2018 годах мы отмечаем корректировку в отчетном периоде плановых значений показателей.
- В 2018 году ни одно из фактических значений показателя «Объем инвестиций (за исключением бюджетных инвестиций), направленных на реализацию инвестпроектов в рамках подпрограмм субъектов СКФО (нарастающим итогом)» в приложениях с показателями к госпрограммам Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики и Чеченской Республики не соответствует аналогичным показателям в Госпрограмме.
85. Показатели результативности деятельности не соотносятся с показателями Госпрограммы у Ставропольского края, Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики.

корпораций развития, миссии региональных корпораций развития не определены, цели их создания представляют собой наборы задач и функций.

По сути, региональные корпорации развития представляют собой обыкновенные акционерные общества со стопроцентным участием регионов, выполняющие функции подразделений министерств имущественных и земельных отношений, а также министерств экономического развития.

Таким образом, декомпозиция целей стратегий социально-экономического развития субъектов СКФО в задачи региональных корпораций развития не произведена, документы стратегического планирования не выполняют функцию определения векторов их развития, в основе деятельности региональных корпораций развития отсутствуют стратегические ориентиры.

Анализ реализованных и реализуемых инвестпроектов в аспекте финансово-хозяйственной деятельности региональных корпораций развития показал следующее:

возвращаются средства, вложенные в 2018–2020 годах, от выкупа долей региональных корпораций развития в уставном капитале инициаторов инвестпроектов, а также поступают средства от инициаторов инвестпроектов в оплату процентов за пользование средствами региональных корпораций развития⁸⁶.

Всего от выкупа долей региональных корпораций развития в уставном капитале инициаторов инвестпроектов, а также от оплаты процентов за пользование средствами региональных корпораций развития на их счета в 2018–2020 годах поступило 63,1 млн рублей⁸⁷.

- В настоящее время не разработаны планы действий правительств субъектов СКФО на среднесрочную перспективу по развитию инвестиционного направления деятельности корпораций развития⁸⁸;
- финансово-хозяйственная деятельность региональных корпораций развития прибыльна. По итогам 2019 года остались убыточными только АО «Корпорация развития Карачаево-Черкесской Республики» и АО «Корпорация развития Дагестана»⁸⁹;

86. Учитывая, что не все инвестпроекты вышли из инвестиционной фазы, оценку динамики возврата средств, вложенных корпорациями развития СКФО, проводить преждевременно. При этом мы отмечаем, что инвесторами Республики Северная Осетия – Алания и Карачаево-Черкесской Республики был осуществлен выкуп части долей корпораций развития СКФО в своих уставных капиталах в 2019 году, этот процесс продолжается и в 2020 году.

87. Информация об объемах денежных средств, поступивших в 2018–2020 годах в оплату процентов за пользование средствами корпораций, а также от выкупа долей корпораций в уставном капитале инициаторов инвестпроектов, приведена в приложении № 14 к отчету.

88. Исключение составляет Республика Северная Осетия – Алания, где разработан и утвержден порядок отбора инвестпроектов приоритетных социально-экономических направлений для финансирования за счет инвестиционной прибыли АО «Корпорация инвестиционного развития Республики Северная Осетия – Алания», полученной в результате возврата средств реализуемых в настоящее время инвестпроектов (протокол заседания Совета директоров АО «КИР РСО-А» от 21 января 2020 г. № 21). Разработка порядка рекомендована Счетной палатой по итогам контрольного мероприятия, проведенного в 2019 году.

89. Информация об объеме прибыли (убытка) корпораций развития СКФО в 2017–2019 годах приведена в приложении № 15 к отчету.

- по итогам 2017–2019 годов региональными корпорациями развития дивиденды не объявлялись и не выплачивались⁹⁰.

7.2.5. В настоящее время сформирована система управления по достижению стратегических целей и задач по социально-экономическому развитию СКФО⁹¹.

При этом имеются отдельные недостатки при выполнении ответственными участниками установленных функций:

- координационными органами⁹² не организована системная и последовательная деятельность заинтересованных ФОИВ, направленная на улучшение инвестиционного потенциала СКФО, а также на обеспечение устойчивого развития Северного Кавказа в различных сферах экономики;
- Правительственной комиссией по вопросам СКФО мероприятия, реализуемые в рамках Госпрограммы, не были учтены в Стратегии СКФО;
- Минкавказом России не было предусмотрено⁹³ осуществление полномочий, предусмотренных пунктом 7 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ в отношении Стратегии СКФО и Госпрограммы, за исключением мониторинга их реализации. При этом Министерством мониторинг реализации Стратегии СКФО не осуществлялся⁹⁴;
- Минэкономразвития России не осуществлялись мероприятия по корректировке Стратегии СКФО⁹⁵;
- Минкавказом России разработанный Минрегионом России план мероприятий по реализации Стратегии СКФО^{96, 97}, предусматривающий осуществление

-
90. По итогам 2014–2016 годов АО «Корпорация развития Дагестана» выплатила в бюджет Республики Дагестан дивиденды в общем объеме 200,9 тыс. рублей.
91. Полномочия каждого элемента указанной системы приведены в приложении № 16 к отчету.
92. • Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 1003 является координационным органом, обеспечивающим согласованность действий заинтересованных ФОИВ, взаимодействие ФОИВ и высших ОИВ субъектов СКФО при решении вопросов их социально-экономического развития и улучшения инвестиционного потенциала СКФО;
- Минрегион России (до 2014 года), Минкавказ России (2014–2019 годы), Минэкономразвития России (с 2020 года) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 г. № 363 «О некоторых вопросах совершенствования государственного управления в Северо-Кавказском федеральном округе» осуществляли координацию деятельности ФОИВ и их территориальных органов при разработке и реализации мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития СКФО;
- Минкавказу России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2014 г. № 321 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» надлежало координировать деятельность ФОИВ по реализации на территории Северного Кавказа государственных программ и федеральных целевых программ.
93. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2014 г. № 549 «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа».
94. Письмо Минкавказа России от 2 августа 2019 г. № БО-2-03653.
95. В соответствии с Положением о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822.
96. В соответствии с распоряжением № 1485-р.
97. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 2444-р.

мероприятий (нормативно-правовая база, подготовка отчетных документов) со сроком исполнения 2011, 2012 годы, не актуализировался, мероприятия для реализации Стратегии СКФО до 2025 года не предусматривались.

Согласно распоряжению № 1485-р контроль за реализацией положений Стратегии СКФО возложен на ФОИВ только при согласовании федеральных целевых программ и иных программных документов с учетом комплексного территориального развития регионов. При этом ОИВ субъектов рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии СКФО при разработке региональных целевых программ и иных программных документов.

Полномочия по управлению институтами развития в настоящее время осуществляет Минэкономразвития России (с 2017 года до 2020 года – Минкавказ России) в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», согласно Положению о Минэкономразвития России и на основании утвержденных акционерными обществами уставов.

Правительством Российской Федерации установлены особенности осуществления Минэкономразвития России (Минкавказом России) от имени Российской Федерации прав акционера АО «КРСК», а также прав акционера АО «КСК» в отношении акций, находящихся в федеральной собственности⁹⁸.

Анализ результативности деятельности Минкавказа России по управлению АО «КРСК» и АО «КСК» показал, что при достаточном финансовом обеспечении деятельности институтов развития и наличии при этом их отрицательных финансовых результатов никаких управленческих решений Министерством не принималось. Результативность деятельности Минэкономразвития России оценивать преждевременно в связи с незначительностью периода участия его в управлении институтами развития.

Кроме того, неоднократная смена ФОИВ, участвующих в управлении институтами развития, и связанные с этим длительные организационные мероприятия по изменению нормативных правовых актов, передаче акций, переизбранию Совета директоров также не способствовали результативности их деятельности.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 1235-р Минэкономразвития России обеспечено включение в установленном порядке девяти человек в качестве представителей Российской Федерации в Совет директоров АО «КРСК».

98. Согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 1189 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Корпорация развития Северного Кавказа» и от 29 сентября 2017 г. № 1190 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» (далее – постановление № 1190) представители интересов Российской Федерации в советах директоров АО «КРСК» и АО «КСК» осуществляли голосование на основании письменных директив Минэкономразвития России (Минкавказа России) по вопросам утверждения повестки дня общего собрания акционеров, увеличения уставного капитала путем размещения обществом дополнительных акций, образования (досрочного прекращения полномочий) исполнительного органа общества, размера дивидендов по акциям и порядку его выплаты, а также по вопросу согласия на совершение или последующее одобрение крупных сделок. Также в письменных директивах Минэкономразвития России (Минкавказа России) согласно постановлению № 1190 отражалась позиция акционера – Российской Федерации по вопросам повестки дня общего собрания акционеров АО «КСК».

Следует отметить, что основными отраслевыми приоритетными направлениями деятельности АО «КРСК» являются: агропромышленный комплекс, туризм, медицина, промышленность, инфраструктура (в том числе создание транспортно-логистических хабов). При этом в управление АО «КРСК» не входят представители отраслевых министерств и ведомств.

В состав Совета директоров АО «КСК», избранного на внеочередном собрании акционеров АО «КСК», вошли 11 человек.

В отношении региональных корпораций развития отмечается, что ФОИВ не имеют полномочий на участие в управлении деятельностью указанных организаций, при этом за счет средств федерального бюджета осуществлялась их докапитализация. Кроме того, отбор инвестпроектов осуществлялся в соответствии с порядком, утверждаемым Минкавказом России, которым также утверждался перечень инвестпроектов⁹⁹.

Следует отметить, что проектное управление в институтах развития как федерального, так и регионального уровней в настоящее время отсутствует.

В соответствии с ежегодно заключаемыми АО «КРСК», АО «КСК» и ФОИВ, участвующими в управлении институтами развития, договорами о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций указанным корпорациям направлялись отчеты о расходах, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные инвестиции (ежеквартально), а также отчеты о достижении значений показателей результативности (согласно плановому сроку их достижения).

7.3. Оценка влияния институтов развития на социально-экономическое положение СКФО

7.3.1. В рамках ЭАМ проведен анализ показателей социально-экономического развития субъектов СКФО и проведено их сравнение со сценариями, указанными в Стратегии СКФО¹⁰⁰.

По результатам проведенного анализа установлено, что показатели социально-экономического развития СКФО были достигнуты: по всем показателям был достигнут оптимальный сценарий, по одному показателю «Уровень безработицы» – базовый сценарий.

Степень влияния институтов развития на достижение показателей социально-экономического развития оценить затруднительно, поскольку многие реализуемые проекты носят долгосрочный характер.

Фактически основные показатели достижения стратегических целей социально-экономического развития макрорегионального уровня – данные Росстата, что позволяет контролировать достижение указанных целей, однако специальной

99. В соответствии с Правилами предоставления субсидий.

100. Основные характеристики достижения показателей социально-экономического развития субъектов СКФО приведены в приложении № 17 к отчету.

методологии при формировании показателей достижения стратегических целей и задач не применялось.

В отношении Северного Кавказа особенно остро стоит проблема достоверности статистической отчетности и пока еще низкого уровня цифровизации в сфере государственных услуг, а также проблема открытости государственных информационных систем (ГИС), своевременности, полноты и достоверности размещаемых в них данных.

Например, основной причиной искажения данных статистической отчетности по ряду показателей является теневая экономика¹⁰¹.

Полные и качественные данные информационных систем важны для принятия управленческих решений органами государственной власти всех уровней, а также для удовлетворения запросов на получение достоверной информации гражданами и бизнес-сообществом.

Кроме того, деятельность институтов развития также проходит в публичном поле, охватывает такие направления деятельности, как государственное частное партнерство, привлечение инвестиций, популяризацию макрорегиона как центра развития туризма, которые подразумевают информационную открытость.

В части информационных систем наблюдается ограниченная доступность информации в форме открытых данных о деятельности органов государственной власти, публично-правовых образований, юридических лиц, получающих средства бюджетов бюджетной системы. Соответствующие информационные ресурсы в разрезе макрорегионов, в том числе Северного Кавказа как приоритетной геостратегической территории Российской Федерации, отсутствуют.

7.3.2. Статистический анализ эффекта воздействия программ институтов развития на показатели социально-экономического развития регионов СКФО выявил отрицательный эффект на годовые темпы роста реального ВРП (снижение на 2,6 %), темп роста инвестиций (снижение на 5,9 %) и отсутствие эффекта на темп роста объемов производства¹⁰².

При анализе совокупного эффекта воздействия институтов развития на экономику без выделения отдельных отраслевых эффектов регионы СКФО демонстрируют

-
101. По данным Роструда, в 2019 году 64 % всех трудоустроенных в Чеченской Республике работали в неформальном секторе, в Республике Дагестан – 52 %, в Республике Ингушетия и Кабардино-Балкарской Республике – по 48 %. В Ставропольском крае самая относительно благоприятная ситуация – 35 % экономически активного населения трудятся в теневых секторах экономики. При этом свободных рабочих мест для официального трудоустройства в республиках Северного Кавказа относительно немного и там низкая заработная плата. Неформальная занятость из-за кризисных явлений имеет тенденцию к росту. Главные причины – ограниченный рынок труда, невысокий платежеспособный спрос населения, слабость «белого» бизнеса и распространенность «серого» предпринимательства. Помимо теневой занятости происходит трудовая миграция в регионы Российской Федерации с лучшими условиями по заработной плате.
102. Методология исследования, динамика изменения основных показателей субъектов СКФО и контрольной группы, три варианта расчета методом разности-в-разностях: на основе агрегированных показателей развития региона в целом, на уровне отраслей в регионе и на основе микроданных предприятий и организаций, действующих в регионе, приведены в приложении № 18 к отчету.

значимые и значительные отрицательные результаты по сравнению с остальными регионами Российской Федерации.

Указанные результаты свидетельствуют о том, что институты развития, по крайней мере, не помогают в ускорении социально-экономического развития Северного Кавказа.

В результате анализа влияния институтов развития СКФО методами разности-в-разностях и ближайших соседей при оценке среднего эффекта на региональных данных по отраслям выделяются транспортировка и хранение, производство изделий из резины и пластмасс и литье металлов, в которых для регионов СКФО наблюдается значимое увеличение подушевых налоговых сборов по сравнению с остальными регионами Российской Федерации после 2017 года.

Эффекты для сельского хозяйства, финансовой и страховой деятельности находятся на границе статистической значимости, и достоверно утверждать их наличие нельзя.

В производстве пищевых продуктов, деятельности гостиниц и общепита, деятельности в области культуры, спорта и досуга наблюдается значимое снижение активности.

По результатам оценки влияния институтов развития на основе данных по предприятиям, следует, что меры поддержки институтами развития СКФО способствовали росту совокупной производительности факторов предприятий в отрасли выращивания семечковых и косточковых культур, смешанном сельском хозяйстве, производстве безалкогольных напитков и минеральных вод, предприятий финансовой отрасли (займов и кредитов).

В то же время наблюдается падение совокупной производительности факторов предприятий отрасли производства макаронных изделий, кускуса и аналогичных мучных изделий, предприятий, занимающихся распиловкой и строганием древесины, отрасли прочих пластмассовых изделий и отрасли предоставления мест для краткосрочного проживания.

На уровне отраслей совокупная производительность факторов на предприятиях субъектов СКФО снизилась на 1,9 % в тех отраслях, в которых присутствовали институты развития. При этом совокупная производительность факторов предприятий отраслей, в которых институты развития не действовали, снизилась на 15,9 % по сравнению с аналогичными предприятиями других регионов. Таким образом, пока не удалось достичь совокупного положительного эффекта воздействия на производительность не только региона в целом, но и выбранных для поддержки отраслей.

В целом на уровне отдельных предприятий институты развития оказывают стимулирующее действие на рост полной факторной производительности в отдельных отраслях и дестимулирующее – в других отраслях.

В совокупности деятельность институтов развития уменьшает падение производительности предприятий СКФО в поддерживаемых отраслях по сравнению с теми отраслями, которые не получили поддержку, но не останавливает это падение.

7.3.3. В целях оценки рисков недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания проведен анализ практик управления рисками и сравнение их с лучшими практиками¹⁰³, на основании которого проведена диагностика системы управления рисками (далее – СУР) в институтах развития на предмет определения степени их соответствия требованиям стандартов по управлению рисками и определены их ключевые проблемные области.

Результаты диагностики СУР АО «КРСК» на предмет соответствия стандартам свидетельствуют о начальном уровне ее зрелости, СУР выделена формально, не представляет собой интегрированную систему, процесс управления рисками не формализован. В связи с этим АО «КРСК» подвержено значительным системным рискам, способным существенно затруднить, сделать невозможным достижение стратегических целей, а также обеспечение реализации инвестпроектов.

Результаты диагностики СУР АО «КСК» на предмет соответствия стандартам свидетельствуют о нулевом уровне ее зрелости¹⁰⁴. Отсутствие СУР потенциально может приводить к несвоевременному обнаружению проблем, поздней ликвидации их последствий, существует высокая вероятность, что цели АО «КСК» не будут достигнуты.

Результаты диагностики СУР корпораций развития СКФО на предмет соответствия стандартам свидетельствуют о нулевом уровне их зрелости. В корпорациях развития СКФО отсутствуют СУР, в связи с чем корпорации развития СКФО подвержены системным рискам, способным существенно затруднить, сделать невозможным достижение стратегических целей, а также обеспечение реализации инвестпроектов.

Анализ СУР институтов развития СКФО на предмет соответствия стандартам выявил следующие риски недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания¹⁰⁵:

- 1) риск некачественного планирования и риск изначальной недостижимости целей и задач. Цели и задачи институтов развития определяются без учета выявленных рисков, плановые показатели могут быть изначально недостижимы с учетом рисков, либо вероятность их достижения в случае реализации рисков является невысокой;
- 2) риски отсутствия должного контроля за достижением целей и задач проектов и невозможности своевременного выявления опасностей и рисков. Процесс мониторинга и пересмотра рисков не регламентирован, анализ внешней и внутренней среды проводится только на этапе разработки стратегии, в результате невозможно выявить новые потенциальные риски, которые могут появиться в ходе деятельности;
- 3) риск несвоевременного реагирования на изменения и риск упущенных возможностей. При отсутствии формализованного комплекса мер по управлению рисками, механизмов реагирования на риски приведет к несвоевременному реагированию

103. Согласно стандартам ГОСТ ИСО 31000-2018 и COSO ERM.

104. СУР отсутствует.

105. Рекомендации по управлению выявленными рисками, связанными с СУР институтов развития, приведены в приложении № 19 к отчету.

на реализовавшиеся риски, в результате могут быть упущены возможности дальнейшего развития макрорегиона и повышения эффективности институтов развития;

- 4) риски недостижения целей, сдвига сроков и увеличения затрат на реализацию инвестпроектов, курируемых институтами развития. Существенными будут оставаться риски непредвиденного увеличения затрат проектов и программ, а также риски продолжения реализации неэффективных инвестпроектов.

При отсутствии анализа рисков, связанных с реализацией инвестпроектов, а также последующего их контроля и мониторинга цели инвестпроектов могут быть изначально недостижимы или недостижимы по результатам реализации рисков.

При отсутствии учета профиля рисков проектов на этапе отбора могут быть выбраны к реализации проекты с высоким уровнем риска и уровнем доходности, не обеспечивающим должной компенсации за риски.

Отсутствие мониторинга и контроля рисков также будет постоянно приводить к существенным сдвигам сроков окончания проектов (или их существенных составных частей); недостижению целей проектов; возникновению дополнительных затрат на разработку мер по устранению этих рисков; высокой вероятности реализации проектов, стратегические цели которых стали недостижимы из-за произошедших изменений во внутренней или внешней среде;

- 5) риск методологических ошибок и недостаточного кадрового обеспечения в управлении рисками институтов развития. При отсутствии единого методологического центра по вопросам управления рисками могут возникнуть методологические трудности в части внедрения риск-ориентированных подходов в процессы управления.

Также для оценки рисков недостижения институтами развития стратегических целей и задач их создания проведен анализ описания рисков реализации Госпрограммы, в том числе недостижения целевых показателей, а также описания механизмов управления рисками и мер по их минимизации (далее – описание рисков реализации Госпрограммы)¹⁰⁶.

Описание рисков реализации Госпрограммы не содержит мероприятий, позволяющих в полной мере управлять рисками ее реализации. Например, не содержит комплекса мероприятий по предотвращению рисков. Также не разработан комплекс мероприятий и способов снижения неблагоприятных последствий реализовавшихся

106. В соответствии с требованиями подпункта в(1) пункта 9 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, при подготовке проекта госпрограммы ее ответственный исполнитель обязан в составе дополнительных и обосновывающих материалов представить описание рисков реализации государственной программы, в том числе недостижения целевых показателей, а также описание механизмов управления рисками и мер по их минимизации.

Минэкономразвития России представило на согласование в Счетную палату проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», содержащий описание рисков реализации Госпрограммы, составленное в соответствии с требованиями нормативно-правовой базы, регулирующей разработку, реализацию и оценку эффективности государственных программ Российской Федерации (письмо Министерства от 24 сентября 2020 г. № 31120 МБ/Д23).

рисков. Деятельность ответственного исполнителя по минимизации последствий реализовавшихся рисков представлена схематично.

Представляются малоэффективными и недостаточными предложения по минимизации последствий реализации рисков, которые ограничиваются мониторингом степени выполнения мероприятий и корректировкой направлений и показателей.

Не проведена полноценная качественная и количественная оценка факторов риска, а также неблагоприятных последствий реализовавшихся рисков.

В результате анализа внутренней и внешней среды, в рамках которой действуют институты развития, выявлено и оценено 30 основных рисков, которые способны повлиять на достижение институтами развития стратегических целей и задач своего создания. Результаты выявления, анализа и оценки рисков зафиксированы в Реестре рисков¹⁰⁷ и представлены на Матрицах рисков¹⁰⁸.

Установлено, что на недостижение целей институтами развития влияют в большей мере внутренние риски (20 рисков), источниками которых являются недостатки и проблемы самих институтов развития, а не внешние шоки и изменения. При этом половина внутренних рисков представляет собой системные проблемы – внутренние системные риски, пять из которых (первые в перечне ниже) получили наивысший уровень значимости (критический):

- 1) коррупционный риск;
- 2) снижение туристической привлекательности;
- 3) снижение уровня контроля деятельности;
- 4) неопределенность источников финансирования инвестпроектов;
- 5) нехватка квалифицированного персонала;
- 6) повышение недоверия по отношению к представителям власти и федерального центра;
- 7) снижение инвестиционной привлекательности субъекта СКФО;
- 8) недостижение инвестпроектами плановых показателей экономической эффективности (доходности) и (или) сдвиг сроков инвестпроектов;
- 9) увеличение текучки персонала.

Для устранения внутренних системных рисков недостаточно применения только реактивных единичных мер по управлению рисками. Их устранение требует разработки комплекса последовательных мер государственной региональной политики, рассчитанных для долгосрочного горизонта планирования, а также пересмотра текущей практики реализации институтами развития поставленных задач.

107. Приложение № 20 к отчету.

108. Приложение № 21 к отчету.

8. ВЫВОДЫ

8.1. В 2007–2018 годах для решения проблем государственной региональной политики в качестве инструментов для поддержки социально-экономического развития субъектов СКФО Правительством Российской Федерации создано два акционерных общества – АО «КСК» и АО «КРСК», высшими органами исполнительной власти субъектов СКФО – семь региональных корпораций развития.

Анализ стратегических целей, задач и правовых основ создания и функционирования институтов развития выявил ряд проблем системного характера.

8.1.1. Стратегические документы макрорегионального и регионального уровней, направленные на развитие СКФО, не актуализированы:

- Стратегия СКФО вместе с планом мероприятий по ее реализации и стратегические документы регионального уровня требуют актуализации в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации на период до 2030 года;
- Стратегия СКФО не обеспечивает согласованного проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегиями развития субъектов СКФО. Региональные стратегии принимались без учета сроков реализации Стратегии СКФО и имеют различные горизонты стратегического планирования. Показатели социально-экономического развития СКФО, содержащиеся в Стратегии СКФО, не сопоставимы и не взаимоувязаны с показателями стратегий регионов, не сопряжены по срокам достижения при различных сценарных условиях развития;
- стратегическими документами как федерального, так и регионального уровней не предусмотрено межрегиональное взаимодействие и реализация совместных (два и более субъектов СКФО) инвестпроектов, что не способствует комплексному и ускоренному развитию макрорегиона;
- целевые показатели и индикаторы Госпрограммы не в полной мере обеспечивают возможность проверки и подтверждения достижения ее целей и решения задач. Корректировка Госпрограммы в ходе ее реализации производилась без учета соответствия системы целей перечню выполняемых задач и ожидаемых результатов, изменений наименований или исключения показателей (индикаторов).

8.1.2. Минэкономразвития России не были выполнены предусмотренные планом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года мероприятия по методическому сопровождению разработки и корректировки документов стратегического планирования с учетом основных направлений пространственного развития Российской Федерации.

8.1.3. Механизм управления реализацией стратегических документов, направленных на развитие СКФО, в достаточной мере урегулирован. Создание и организация функционирования институтов развития согласуется с целями и задачами,

определенными документами стратегического планирования федерального и макрорегионального уровня.

8.1.4. Между государственными органами и институтами развития федерального и регионального уровня в рамках достижения целей и выполнения задач, определенных документами стратегического планирования, имелись проблемы в части согласованности и скоординированности планов и результатов деятельности:

- между государственными органами исполнительной власти (Минкавказом России, Минэкономразвития России) и АО «КРСК» в рамках реализации стратегических задач отсутствовало согласованное взаимодействие. Стратегия развития АО «КРСК» содержала нереалистичные положения, что привело к недостижению Корпорацией стратегических целей;
- при актуализации стратегий институтов развития СКФО в достаточной мере не учитывались изменения состояния внешней и внутренней среды, а также результаты деятельности организаций в предшествующий период.

Несмотря на понимание сильных и слабых сторон макрорегиона, рисков и возможностей, осуществление стратегического управления в соответствии с принятыми стратегиями развития было затруднено. Фактически деятельность институтов развития осуществлялась в рамках тактических задач, обусловленных объемами финансового обеспечения;

- поддержка инвестиционной деятельности (анализ и отбор инвестпроектов для реализации на территории СКФО) осуществлялась институтами развития как федерального (АО «КРСК»), так и регионального уровней (корпорациями развития, агентствами развития и инвестиций) при отсутствии системного взаимодействия между ними;
- деятельность по сопровождению инвестпроектов корпорациями развития СКФО осуществлялась в соответствии с планами на среднесрочную перспективу, документы стратегического планирования в основном не разрабатывались;
- декомпозиция целей стратегического развития субъектов СКФО в задачи корпораций развития СКФО не произведена, в основе их деятельности отсутствуют стратегические ориентиры;
- не разработаны планы действий правительств субъектов СКФО на среднесрочную перспективу по развитию инвестиционного направления деятельности региональных корпораций развития.

8.2. Ресурсное обеспечение институтов развития федерального и регионального уровней из федерального бюджета на осуществление целей их создания было достаточным и составило на 31 декабря 2020 года 73 млрд рублей.

8.2.1. С 2010 года финансирование АО «КСК» из федерального бюджета составило 41,5 млрд рублей, АО «КРСК» – 22,5 млрд рублей, Фонда «ПосетиКавказ» – 0,4 млрд рублей.

Сумма преференции АО «КСК» как управляющей компании ОЭЗ по налогу на имущество организаций за период с 2016 года по сентябрь 2020 года составила 1,1 млрд рублей.

При выделении бюджетных инвестиций расчет потребности осуществлялся исходя из заявок самих институтов развития, что способствовало образованию существенных остатков средств, используемых АО «КРСК» и АО «КСК» для формирования дополнительной доходной базы. По состоянию на 1 сентября 2020 года остатки средств на лицевых счетах АО «КРСК» составляли 8,8 млрд рублей, АО «КСК» – 4,6 млрд рублей.

8.2.2. Финансирование корпораций развития СКФО за счет средств федерального бюджета в 2017–2019 годах составило 8,6 млрд рублей. За счет всех источников финансового обеспечения в реализацию инвестпроектов вложено 17,6 млрд рублей. Средства федерального и региональных бюджетов корпорациями развития СКФО использованы в полном объеме и перечислены на счета инициаторов инвестпроектов.

8.2.3. Анализ деятельности институтов развития свидетельствует о низкой результативности и недостижении стратегических целей и задач, для которых они создавались:

- инвестиционная деятельность АО «КРСК» являлась низкорезультативной:
 - цель АО «КРСК» в части реализации проекта создания инновационного медицинского кластера на территории КМВ не достигнута – медицинский кластер до настоящего времени не создан;
 - с начала деятельности АО «КРСК» реализуется 11 инвестпроектов (четыре объекта введены в эксплуатацию) на общую сумму 12,7 млрд рублей, из них сумма участия Корпорации в проектах за счет средств федерального бюджета составляет 4,8 млрд рублей;
- механизм финансирования мероприятий по строительству объектов инфраструктуры ВТРК, а также инвестпроектов непрозрачен и не позволяет оценить результативность деятельности АО «КРСК» и АО «КСК» в рамках договоров предоставления бюджетных инвестиций;
- результативность мер, принимаемых АО «КСК» как управляющей компанией ОЭЗ ТРТ, создаваемых на территории СКФО для привлечения инвестиций в экономику, оценивается как недостаточная:
 - на 1 января 2020 года на территории ОЭЗ создано всего 770 рабочих мест;
 - объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций на 1 сентября 2020 года незначителен и составил (нарастающим итогом) 2,4 млрд рублей (9,4 % заявленного объема), или всего 6 % объема бюджетных инвестиций, направленных в уставный капитал АО «КСК»;
- результативность мер, принимаемых корпорациями развития СКФО для привлечения внебюджетного финансирования, оценивается как недостаточная. Всего в 2017–2019 годах привлечено 8,5 млрд рублей внебюджетных инвестиций, что составляет

70 % запланированного уровня. При этом почти половина субъектов СКФО не обязали свои корпорации развития добиваться результатов в привлечении внебюджетных инвестиций;

- в 2017–2019 годах ни одним из субъектов СКФО не достигнут плановый уровень по созданию рабочих мест – региональными корпорациями в результате реализации инвестпроектов создано 1 098 новых рабочих мест (45 % запланированного уровня). Из 45 инвестпроектов уровня 100 % технической готовности достигли 16 проектов, или 36 %;
- результаты финансово-хозяйственной деятельности АО «КРСК» и АО «КСК» стабильно убыточные. За весь период деятельности АО «КСК» решения о выплате дивидендов принимались по результатам 2012–2013 финансовых годов, выплата дивидендов акционерам АО «КРСК» не производилась;
- АО «КРСК» и АО «КСК» не соблюдался принцип экономности использования средств. Несмотря на отрицательные результаты деятельности, их финансовая политика не была в полной мере ориентирована на снижение затрат и экономию ресурсов, о чем свидетельствуют высокий уровень заработной платы, участие в дочерних и зависимых обществах, оказание благотворительной помощи;
- финансово-хозяйственная деятельность корпораций развития СКФО в основном прибыльна, при этом дивиденды акционерам не выплачивались;
- выстроенная система мотивации сотрудников АО «КРСК»¹⁰⁹ и АО «КСК» формальна и не направлена на выполнение задач и показателей, определенных Госпрограммой и договорами о предоставлении бюджетных инвестиций. Анализ установленных значений КПЭ деятельности институтов развития свидетельствовал об их ежегодных корректировках, как правило, в сторону уменьшения, либо исходя из возможности их достижения, в том числе в конце отчетного периода.

8.2.4. При отсутствии согласованных действий и при распылении полномочий координационных органов не обеспечено участие и взаимодействие заинтересованных ФОИВ и органов государственной власти субъектов СКФО при решении вопросов устойчивого социально-экономического развития субъектов СКФО:

- неоднократная смена ФОИВ не способствовала их эффективной деятельности в части реализации стратегических целей и задач: мониторинг и контроль реализации Стратегии СКФО Минкавказом России не осуществлялся;
- деятельность Минкавказа России по управлению АО «КРСК» и АО «КСК» не свидетельствует о ее результативности. При отсутствии управленческих решений не было обеспечено функционирование указанных институтов развития, направленное на достижение существенных результатов. Несмотря на неудовлетворительные показатели деятельности АО «КРСК», Минкавказом России не принимались решения о трансформации организационной структуры и стратегического курса Корпорации;

- неоднократная смена ФОИВ, участвующих в управлении институтами развития, и связанные с этим длительные организационные мероприятия по изменению нормативных правовых актов, передаче акций также не способствовали результативности их деятельности;
- при определении агропромышленного комплекса, туризма, медицины, промышленности как основных отраслевых приоритетных направлений деятельности АО «КРСК» в управление акционерного общества не входят представители отраслевых министерств и ведомств.

8.3. Анализ показателей социально-экономического развития субъектов СКФО показал, что по всем показателям был достигнут оптимальный сценарий, по показателю «Уровень безработицы» – базовый сценарий.

8.3.1. Анализ динамики агрегированных региональных данных не позволяет сделать однозначный вывод о существенном влиянии институтов развития на экономику регионов СКФО.

Анализ совокупного эффекта воздействия институтов развития на экономику регионов СКФО без выделения отдельных отраслевых эффектов подтверждает отсутствие влияния институтов развития на социально-экономическое развитие Северного Кавказа.

Институтам развития пока не удалось достичь совокупного положительного эффекта воздействия на производительность не только макрорегиона в целом, но и выбранных для поддержки отраслей.

Полученные оценки общей эффективности институтов развития СКФО указывают на проблемы в организации их деятельности. Среди потенциальных проблем – формирование списка мероприятий по поддержке как с точки зрения принципиальных направлений, так и с точки зрения отбора конкретных проектов, получающих поддержку. Вместе с тем выявленные элементы положительного влияния на развитие некоторых отраслей (объемы производства и производительность) свидетельствуют о потенциале институтов развития в Российской Федерации и в СКФО.

8.3.2. Результаты диагностики эффективности управления рисками свидетельствуют:

- о начальном уровне зрелости системы управления рисками (система управления рисками формально выделена, однако процесс управления рисками не формализован, носит фрагментарный характер) АО «КРСК»;
- о нулевом уровне зрелости системы управления рисками (система управления рисками отсутствует) АО «КСК»;
- о нулевом уровне зрелости систем управления рисками региональных корпораций развития. В указанных корпорациях процесс управления рисками не формализован или реализуется отдельно от деятельности организаций.

Обнаружен существенный риск методологических ошибок и недостаточного кадрового обеспечения в управлении рисками институтов развития.

8.3.3. Наивысший уровень значимости (критический) получили внутренние системные риски: коррупционный риск, снижение туристической привлекательности, снижение уровня контроля деятельности, неопределенность источников софинансирования инвестпроектов, нехватка квалифицированного персонала.

Наиболее значимые риски и их причины представляют собой системные проблемы, снижение которых затруднено на краткосрочном горизонте планирования, в связи с чем данные риски будут продолжать оказывать влияние на деятельность институтов развития, что повлияет на недостижение ими стратегических целей и задач своего создания.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации с предложением поручить Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- подготовки обоснований принятия решений о реорганизации и создании институтов развития с определением стратегических целей и задач, ориентиров их деятельности и контрольных точек на долгосрочную перспективу, а также расчетов потребности в бюджетных ассигнованиях с обоснованием эффективности планируемых затрат;
- создания комплексной системы оценки деятельности институтов развития и их топ-менеджмента в целях корректировки финансового обеспечения их деятельности в зависимости от достигаемых результатов и выполнения запланированных ключевых показателей эффективности деятельности;
- создания системы управления процессами отбора и сопровождения инвестиционных проектов на базе цифровой платформы, устанавливающей единые формы управленческой отчетности и обмена информацией в рамках управления рисками;
- создания системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров для институтов развития.

9.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минэкономразвития России совместно с высшими органами исполнительной власти субъектов СКФО рассмотреть вопросы:

- об обеспечении интеграции документов стратегического планирования федерального, макрорегионального и регионального уровней и их актуализации в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации;
- о формировании соотносимых систем показателей документов стратегического планирования в целях синхронизации стратегий макрорегионального и регионального уровней, а также институтов развития;
- об организации межрегионального взаимодействия по реализации совместных инвестпроектов субъектов СКФО;

- об обеспечении прозрачного механизма предоставления институтам развития бюджетных инвестиций, исключающего возможность изменения сторонами существенных условий договоров о предоставлении бюджетных инвестиций за счет средств федерального бюджета, позволяющую ежегодно корректировать состав и количество объектов инфраструктуры ВТРК, количество и наименования инвестиционных проектов, планируемые сроки строительства, даты начала производственной деятельности под фактически достигнутые;
- о выработке единого механизма отбора и сопровождения инвестпроектов на территории СКФО в рамках осуществления государственной поддержки инвестиционной деятельности;
- о необходимости создания в институтах развития систем управления рисками, направленных на достижение поставленных перед институтами стратегических целей, а также обеспечивающих объективное представление об их текущем состоянии, приемлемости принимаемых рисков.

9.3. Направить информационные письма высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, входящим в состав СКФО, с предложением:

- по корректировке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, обеспечив формирование системы показателей, соотносимых по составу и значению с показателями документов стратегического планирования макрорегионального уровня, установление горизонта стратегического планирования с учетом сроков реализации стратегического планирования вышестоящего уровня, предусмотрев последствия отказа от применения механизма софинансирования имущественных взносов в институты (корпорации) развития субъектов Российской Федерации после принятия соответствующего решения на федеральном уровне, вопросы создания условий для межрегионального взаимодействия и реализации совместных инвестпроектов;
- по формированию планов деятельности высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу по развитию инвестиционного направления деятельности созданных региональных корпораций развития;
- по проведению оценки работы региональных корпораций развития по реализации инвестпроектов в рамках подпрограмм социально-экономического развития, перспектив их деятельности с учетом завершения финансирования с привлечением средств федерального бюджета;
- по разработке внутренних документов, регламентирующих формирование ключевых показателей эффективности деятельности региональных корпораций развития.

9.4. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

