



2020

«Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»

ГП - 43

43. Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»

43.1. Госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (далее – ГП-43, госпрограмма) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366.

Согласно проекту паспорта ГП-43, представленному в материалах к законопроекту (далее – проект паспорта ГП-43):

срок реализации: 2021 - 2024 годы;

ответственным исполнителем является Минвостокразвития России, соисполнитель и участники отсутствуют.

В соответствии с пунктом 1 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Трутнева Ю.П. от 11 июня 2019 г. № ЮТ-П16-4796 Минвостокразвития России до 29 ноября 2019 года должно было внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации новую редакцию ГП-43.

Вместе с тем новая редакция ГП-43 в 2019 году не разработана.

При отсутствии соответствующих принятых документов стратегического планирования (стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года) комплексный подход при формировании проекта паспорта ГП-43 не обеспечен, поскольку ГП-43 (с учетом предлагаемых изменений) не направлена на достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в документах стратегического планирования на соответствующий период.

43.2. ГП-43 не в полном объеме учитывает положения документов стратегического планирования: Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164, Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Информация о целях, задачах и значениях целевых показателей (индикаторов) документов стратегического планирования, которые не нашли отражения или отражены не в полной мере в госпрограмме, представлена в следующей таблице.

Цели, задачи и целевые показатели (с указанием значений в случае наличия) основных стратегических документов (указываются по каждому стратегическому документу отдельно)	Цели, задачи и целевые показатели, предусмотренные государственной программой ¹
1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 (далее – Основы № 164)	
1.1. Цель	
1.1.1. Пунктом 9 Основ № 164 определены 5 целей государственной политики Российской Федерации в Арктике: а) повышение качества жизни населения Арктической зоны Российской Федерации, в том числе лиц, относящихся к малочисленным народам; б) ускорение экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации и увеличение их вклада в экономический рост страны; в) охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; г) осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в Арктике на основе международного права; д) защита национальных интересов Российской Федерации в Арктике, в том числе в экономической сфере.	Только одна из двух целей проекта паспорта ГП-43, («ускорение экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации и увеличение их вклада в экономический рост страны»), корреспондирует с указанными целями, определенными в Основах № 164.
1.2. Задачи	
1.2.1. Пунктами 11 - 20 Основ № 164 определены задачи развития Арктической зоны Российской Федерации, в том числе в сфере: социального развития; экономического развития; развития инфраструктуры; развития науки и технологий в интересах освоения Арктики; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; развития международного сотрудничества; обеспечения защиты населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечения общественной безопасности; обеспечения военной безопасности Российской Федерации в Арктике; защиты и охраны государственной границы Российской Федерации.	-
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р	
2.1. Цель	
2.1.1. Обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны	-
2.2. Задачи	
2.2.1. Ликвидация инфраструктурных ограничений федерального значения и повышение доступности и качества магистральной транспортной, энергетической и информационно-телекоммуникационной инфраструктуры	-
2.2.2. Сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий	-
2.2.3. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации за счет социально-экономического развития геостратегических территорий Российской Федерации, в том числе Арктической зоны Российской Федерации	-
2.3. Основные направления социально-экономического развития приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации	
2.3.1. Инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров	-
2.3.2. Модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути	-
2.3.3. Содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов стратегически важных для развития Северного морского пути и хозяйственного освоения Арктики	-
2.4. Показатели	
2.4.1. «Межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 года» (процентов)	-
2.4.2. «Рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 года» (процентов)	-
2.4.3. «Рост экспорта услуг от транзитных перевозок по отношению к уровню 2017 года» (процентов)	-

¹ В случае отсутствия в госпрограмме целей, задач или показателей, предусмотренных стратегическими документами, в указанной графе ставится прочерк.

Цели, задачи и основные мероприятия проекта паспорта ГП-43 не предусматривают мер по экологическому сопровождению деятельности, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации, что в условиях фрагментарного правового регулирования потенциально может привести к росту количества объектов накопленного экологического вреда.

Учитывая накопленный экологический ущерб и уязвимость природы Арктики, представляется целесообразным предусмотреть в ГП-43 механизмы обеспечения экологической устойчивости региона, в том числе посредством внедрения полноценной системы управления рисками, в первую очередь в сфере экологии и окружающей среды.

Формулировки целей и задач в проекте паспорта ГП-43 не соответствуют положениям Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (пункты 13, 14 статьи 3). Так, цели ГП-43 характеризуют процессы социально-экономического развития на территории Арктической зоны Российской Федерации («ускорение развития», «обеспечение условий»), а не состояние экономики и социальной сферы, которое планируется достигнуть к 2024 году. Формулировки задач в ГП-43 характеризуют процессы реализации комплексов мероприятий («обеспечение условий», «обеспечение нормативно-правового регулирования» и т. д.), а не конкретные результаты их реализации, которые должны быть достигнуты в определенный период времени.

43.3. Сведения о финансовом обеспечении ГП-43 в 2019-2023 годах за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и юридических лиц представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

Источник финансового обеспечения	2019 год			2020 год утвержденная ГП/ проект паспорта	2021 год по проекту паспорта	2022 год по проекту паспорта	2023 год по проекту паспорта
	Фактические расходы*	Отклонение от утвержденной ГП	% отклонения				
1	2	3	4	5	6	7	8
всего	4 982,6	-1 340,4	-21,2	165,1/ 391,4	4 444,7	6 654,4	6 541,0
федеральный бюджет	4 777,6	-898,2	-15,8	165,1/ 391,4	4 444,7	6 654,4	6 541,0
консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
бюджеты государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
юридические лица	205,0	-442,2	-68,3	0,0	0,0	0,0	0,0

* По данным Сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм за 2019 год.

Анализ данных об исполнении расходов за 2019 год за счет всех источников финансирования ГП-43 показал, что паспортом ГП-43 предусмотрена реализация мероприятий только за счет средств федерального бюджета.

В то же время реализация отдельных мероприятий ГП-43 в 2019 году осуществлялась с привлечением средств юридических лиц.

Согласно проекту паспорта в 2020 – 2023 годах реализация мероприятий ГП-43 планируется за счет средств федерального бюджета.

43.4. Минвостокразвития России во исполнение пункта 40 Графика письмом от 14 сентября 2020 г. № АК-08-14/10969 направило в Минфин России и Минэкономразвития России проект паспорта ГП-43, а также сводную информацию по ГП-43.

Структура бюджетных ассигнований в указанном проекте паспорта ГП-43 не соответствует структуре проекта паспорта ГП-43, включенного Минфином России в состав материалов к законопроекту, внесенному в Правительство Российской Федерации 24 сентября 2020 года, а также параметрам законопроекта.

Так, законопроектом предусматривается утверждение бюджетных ассигнований по одной подпрограмме «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации», включенной в состав утвержденной редакции ГП-43.

Однако в проекте паспорта ГП-43, направленного Минвостокразвития России 14 сентября 2020 года в Минфин России и Минэкономразвития России, бюджетные ассигнования федерального бюджета выделяются по двум новым подпрограммам: «Создание условий для привлечения частных инвестиций и создания новых рабочих мест в Арктической зоне Российской Федерации» и «Создание условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Информация об объеме бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом и указанным проектом паспорта ГП-43, представлена в следующей таблице:

Наименование	2021 год		2022 год		2023 год	
	Законо- проект	Проект паспорта от 14.09.2020	Законо- проект	Проект паспорта от 14.09.2020	Законо- проект	Проект паспорта от 14.09.2020
ГП-43	4 444,7	4 444,7	6 654,4	6 654,4	6 541,0	6 541,0
подпрограмма «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»	4 444,7	-	6 654,4	-	6 541,0	-
подпрограмма «Создание условий для привлечения частных инвестиций и создания новых рабочих мест в Арктической зоне Российской Федерации»	-	4 402,0	-	6 607,0	-	6 492,1
подпрограмма «Создание условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»	-	42,7	-	47,4	-	48,9

Объем финансового обеспечения реализации ГП-43 за счет средств федерального бюджета в проекте паспорта, включенного Минфином России в состав материалов к законопроекту, внесенному в Правительство Российской Федерации 24 сентября 2020 года, соответствует бюджетным ассигнованиям, предусмотренным на реализацию ГП-43 в законопроекте, и составляет в 2021 году 4 444,7 млн. рублей, в 2022 году – 6 654,4 млн. рублей, в 2023 году – 6 541,0 млн. рублей.

Сведения о финансовом обеспечении ГП-43 за счет средств федерального бюджета в 2019 – 2023 годах представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)											
	2019 год исполнение	2020 год				2021 год		2022 год		2023 год	
		Утвержден- ная ГП (паспорт)/ проект паспорта	сводная бюджетная роспись на 01.09.2020	Исполни- ние на 01.09.2020	% исполни- ния росписи	утвержден- ная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утвержден- ной ГП, %	Утвержден- ная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утвержден- ной ГП, %	утвержден- ная ГП (паспорт)/ проект паспорта	отклонение проекта паспорта от утверж- денной ГП, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Расходы по ГП-43, всего	4 777,6	165,1/ 0,0	391,4	121,8	31,1	144,0/ 4 444,7	в 30,9 раз	50,0/ 6 654,4	в 133 раза	51,6/ 6 541,0	в 127 раз
в том числе:											
Подпрограмма «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»	3 652,9	165,1/ 0,0	391,4	121,8	31,1	144,0/ 4 444,7	в 30,9 раз	50,0/ 6 654,4	в 133 раза	51,6/ 6 541,0	в 127 раз
Подпрограмма «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике»	1 124,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

По состоянию на 1 сентября 2020 года при увеличении бюджетных ассигнований по ГП-43 сводной бюджетной росписи на 226,2 млн. рублей, или на 34 % по сравнению с Федеральным законом № 380-ФЗ (с учетом изменений), наблюдается низкий уровень кассового исполнения – 31,1 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию одной подпрограммы.

В законопроекте финансовое обеспечение ГП-43 за счет средств федерального бюджета увеличивается по сравнению с предусмотренным в утвержденной ГП-43 в 2021 году в 30,9 раза, в 2022 году – в 133 раза, в 2023 году – в 126,8 раза.

Законопроектом исполнение расходов федерального бюджета по ГП-43 в 2020 - 2023 годах запланировано по одному главному распорядителю средств федерального бюджета – Минвостокразвития России, что указывает на недостаточно комплексный характер состава мероприятий ГП-43.

43.5. В проекте паспорта по ГП-43 предусматривается три целевых показателя (индикатора) на уровне госпрограммы на 2021-2023 годы, пять показателей (индикаторов) на уровне подпрограммы на 2021-2023 годы.

Согласно данным Сводного годового доклада за 2019 год из 24 целевых показателей (индикаторов) плановые значения на 2019 год установлены по шести показателям (25 %

общего количества показателей), фактические значения представлены по всем шести показателям.

Уровень выполнения показателей (индикаторов) ГП-43 и подпрограмм, составил 83,3 % при сохранении общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренного сводной бюджетной росписью, по сравнению с утвержденными в ГП-43.

Плановое значение не достигнуто по показателю «Количество проведенных общественно значимых мероприятий, в том числе международных, посвященных вопросам развития Арктики (нарастающим итогом)» (план – 2 %, факт – 1 %) (подпрограмма «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Из 6 показателей (индикаторов) ГП-43, включенных в утвержденную редакцию госпрограммы, в проекте паспорта ГП-43 содержится только один показатель «Доля валового регионального продукта, произведенного в Арктической зоне Российской Федерации, в суммарном валовом региональном продукте субъектов Российской Федерации (процентов)». При этом плановые значения по указанному показателю в утвержденной редакции госпрограммы не устанавливались, в 2019 году фактические значения отсутствовали.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, состав показателей ГП-43 не является достаточным для проведения объективной оценки эффективности реализации мероприятий ГП-43, а также степени достижения поставленных целей и ожидаемых результатов.

43.6. В соответствии с проектом паспорта ГП-43 предусмотрено 8 показателей (индикаторов) в 2021 - 2023 годах. При этом законопроектом бюджетные ассигнования на реализацию ГП-43 увеличиваются по сравнению с 2020 годом на 4 053,3 млн. рублей (в 11,4 раза), в 2022 году увеличиваются по сравнению с 2021 годом на 2 209,7 млн. рублей (на 49,7 %), в 2023 уменьшаются по сравнению с 2022 годом на 113,5 млн. рублей (на 1,7 %).

Динамика показателей (индикаторов) по ГП-43 и подпрограммам представлена в следующей таблице.

Наименование	Объем бюджетных ассигнований* (млн. рублей)	Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом					Прекращают действие	Отклонение от предыдущего года	
		Всего показателей	увеличены	снижены	сохранены на уровне	начинают действие с соответствующего года		Бюджетных ассигнований (млн. рублей)	количества показателей
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Всего показателей									
2020 год	391,4	0	-	-	-	-	-	-	-
2021 год	4 444,7	8				8		4 053,3	8
2022 год	6 654,4	8	8					2 209,7	0
2023 год	6541,0	8	7	1				-113,5	0

Наименование	Объем бюджетных ассигнований* (млн. рублей)	Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом					Прекращают действие	Отклонение от предыдущего года	
		Всего показателей	увеличены	снижены	сохранены на уровне	начинают действие с соответствующего года		Бюджетных ассигнований (млн. рублей)	количества показателей
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
в том числе:									
На уровне госпрограммы									
2020 год	391,4	0	-	-	-	-	-	-	-
2021 год	4 444,7	3				3		4 053,3	3
2022 год	6 654,4	3	3					2 209,7	0
2023 год	6541,0	3	3					-113,5	0
по подпрограмме 1 «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»									
2020 год	391,4	0	-	-	-	-	-	-	-
2021 год	4 444,7	5						4 053,3	5
2022 год	6 654,4	5	5					2 209,7	0
2023 год	6541,0	5	4	1				-113,5	0

* В 2020 году – в соответствии со сводной росписью федерального бюджета; в 2021 - 2023 годах – в соответствии с проектом паспорта.

Необходимо отметить, что по показателю «Количество мероприятий, проведенных в рамках председательства Российской Федерации в Арктическом совете (нарастающим итогом)» проектом паспорта ГП-43 предусмотрена отрицательная динамика: в 2023 году его плановое значение снижается на 25 единиц по отношению к 2022 году.

