



№ 265 2020

Бюллетень Счетной палаты РФ

Реализация
национальных проектов

Специальный выпуск

Содержание

В.Н.Богомолов

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	3
---	---

В.Н.Богомолов

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»	30
--	----

М.А.Мень

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)	60
---	----

А.В.Пермян, А.А.Каульбарс, Д.А.Зайцев, С.И.Штогрин

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	93
--	----

Г.С.Изотова

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	122
--	-----

Г.С.Изотова

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	172
---	-----

Д.А.Зайцев

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», включая оценку сбалансированности целей, задач, показателей, мероприятий и финансовых ресурсов, а также его соответствия долгосрочным целям социально- экономического развития Российской Федерации»	214
--	-----

А.А.Каульбарс, С.Ю.Орлова

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (с рассмотрением промежуточного отчета на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации) (дополнительные объекты экспертно-аналитического мероприятия – органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации – определяются в программе его проведения)	253
--	-----



Валерий Богомолов
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
хода реализации мероприятий
национального проекта
«Безопасные и качественные
автомобильные дороги»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

Национальный проект является продолжением приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», реализованного в 2017–2018 годах. Он охватывает 83 субъекта Российской Федерации и 104 городские агломерации, сформированные на территории этих субъектов.

В 2019 году проводятся работы по обеспечению безопасности дорожного движения на более чем 6 900 объектах.

По состоянию на 8 ноября 2019 года выполнение объемов работ по укладке верхних слоев дорожной одежды составляет 96,1 %. Указанные работы завершены в 30 субъектах Российской Федерации.

Общий процент кассового исполнения по всем субъектам Российской Федерации составляет 77,6 %, или 86 262,0 млн рублей.

Мероприятия национального проекта в основном направлены на достижение целей, заложенных в майском Указе Президента Российской Федерации. Это сохранение жизни и здоровья граждан, а также повышение нормативного состояния региональной автодорожной сети. Вместе с тем, критерии по оценке достижения регионами плановых показателей по повышению нормативного состояния автодорог, заложенные в национальном проекте, не в полной мере отвечают требованиям по обеспечению безопасности дорожного движения.

На сегодняшний день на федеральном уровне не создана эффективная нормативная база – реестр современных технологий и материалов не утвержден, отсутствует нормативная база, позволяющая реализовывать в более оптимальном формате контракты жизненного цикла, в регионах отмечается нехватка квалифицированных кадров в органах управления дорожным хозяйством.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.4.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»;
- документы национального проекта, включая паспорт национального проекта, а также результаты мониторинга реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и входящих в него федеральных проектов (далее – национальный проект);
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации национального проекта;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителям средств федерального бюджета, исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение его мероприятий, утвержденные Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка нормативно-методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проекта.

3.2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможностей достижения целей и риски реализации национального проекта.

3.3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

4.1. Министерство транспорта Российской Федерации.

4.2. Министерство обороны Российской Федерации.

4.3. Федеральное дорожное агентство.

4.4. Федеральное автономное учреждение «Российский дорожный научно-исследовательский институт».

4.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4.6. Государственная компания «Российские автомобильные дороги».

5. Исследуемый период

Истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 июня 2019 года по 24 апреля 2020 года.

7. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Цель 1. Оценка нормативно-методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проект

Пунктом 8 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог поручено обеспечить достижение следующих целей:

- увеличить долю автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности не менее чем до 50 % (относительно их протяженности по состоянию на 31 декабря 2017 года), а также утвердить органами государственной власти субъектов Российской Федерации такие нормативы, исходя из установленных на федеральном уровне требований безопасности автомобильных дорог;
- снизить долю автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, в их общей протяженности на 10 % по сравнению с 2017 годом;
- снизить количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети в 2 раза по сравнению с 2017 годом;
- снизить смертность в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего 4 человек на 100 тыс. населения.

В целях реализации Указа № 204 президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – президиум Совета) утвержден паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»¹ (далее – паспорт национального проекта).

В состав национального проекта включены 4 федеральных проекта:

- «Дорожная сеть»;
- «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»;
- «Безопасность дорожного движения»;
- «Автомобильные дороги Минобороны России».

Национальный проект является продолжением приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», реализованного в 2017–2018 годах. Он охватывает 83 субъекта Российской Федерации и 104 городские агломерации, сформированные на территории этих субъектов.

В целях реализации национального проекта на территории субъектов Российской Федерации региональными органами управления дорожным хозяйством при участии Минтранса России, Росавтодора и ФАУ «Росдорнии» были сформированы региональные проекты на период 2019–2024 годов, включающие в себя мероприятия по приведению автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог городских агломераций к нормативным требованиям, а также по обеспечению безопасности дорожного движения.

В 2019 году в 83 субъектах Российской Федерации проводятся дорожные работы, а также работы по обеспечению безопасности дорожного движения на более чем 6 900 объектах.

1. Протокол от 24 декабря 2018 г. № 15. Сроки начала и окончания мероприятий национального проекта: 3 декабря 2018 года – 31 декабря 2024 года.

В целях оперативного мониторинга реализации мероприятий национального проекта функционирует информационная система «Эталон», в которой в реальном времени отражаются сведения о заключенных контрактах, их исполнении, фактическом состоянии выполнения дорожных работ и др.

По состоянию на 8 ноября 2019 года по данным системы «Эталон» выполнение объемов работ по укладке верхних слоев дорожной одежды составляет 96,1 %. Указанные работы завершены в 30 субъектах Российской Федерации.

В общем количестве заключенных контрактов доля на принципах КЖЦ составляет 8,6 %. Общий процент кассового исполнения по всем субъектам Российской Федерации составляет 77,6 %, или 86 262,0 млн рублей.

С начала реализации проекта Минтрансом России и Росавтодором на постоянной основе оказывается практическая и методологическая помощь (рекомендации) по организации региональных проектов.

Так, за 10 месяцев 2019 года Минтрансом России разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации для обеспечения эффективной реализации национального проекта, в том числе:

- по установке и перераспределению мест размещения камер фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения;
- по разработке документов транспортного планирования субъектов Российской Федерации;
- улучшению условий дорожного движения и повышению безопасности дорожного движения в целях ликвидации мест концентрации дорожно-транспортных происшествий, включающие типовые решения;
- по заключению контрактов на принципах жизненного цикла.

ФАУ «Росдорнии» осуществляется методическая поддержка субъектов Российской Федерации в части реализации федерального проекта «Общесистемные меры».

Росавтодором еженедельно проводятся видеоконференции с представителями субъектов Российской Федерации, ответственными за реализацию мероприятий национального проекта, на которых обращается внимание на текущее состояние выполнения дорожных работ, наличие проблем при реализации указанных мероприятий.

7.1.1. Проектная деятельность в Правительстве Российской Федерации организована в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288², которым утверждены Положение об организации проектной деятельности и ее функциональная структура в Правительстве Российской Федерации.

В соответствии с функциональной структурой методические указания в сфере проектной деятельности утверждаются президиумом Совета.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Согласно функциональной структуре проектной деятельности в нее входят президиум Совета, проектный комитет по национальному проекту «Безопасные и качественные дороги», проектный офис Правительства Российской Федерации, ведомственные проектные офисы Минтранса России и Росавтодора и другие.

Методические указания по разработке национальных проектов (программ) утверждены Правительством Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 4072п-П6 (далее – Методические указания).

Анализ нормативно-методической базы по разработке и реализации национальных проектов показал, что отсутствует инструментарий в части осуществления контроля за реализацией федеральных проектов.

В соответствии с подпунктом «г» пункта 22 функциональной структуры ведомственный проектный офис осуществляет контроль за соблюдением требований, установленных нормативными правовыми актами в сфере проектной деятельности.

Вместе с тем полагаем целесообразным Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости определения риск-ориентированного подхода при организации контроля своевременного реагирования на риски и принятия управленческих решений.

Аппаратом Правительства Российской Федерации³ при заполнении форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов в разделе «Цель и показатели федерального проекта» рекомендуется планировать показатели, сбор информации по которым составляет не реже 1 раза в квартал.

Однако Федеральным планом статистических работ⁴ периодичность сбора показателей федеральных проектов является годовой, что не позволяет в полной мере осуществлять постоянный мониторинг их достижения.

7.1.2. Указом № 204 предусмотрено (подпункт «б» пункта 8), что Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог необходимо исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить решение задачи по доведению в крупнейших городских агломерациях доли автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности до 85 %.

В Приложение № 2 приведена доля дорожной сети городских агломераций, находящихся в нормативном состоянии (с детализацией по субъектам Российской Федерации). Необходимо отметить, что на момент утверждения паспортов национального и федерального проектов данный показатель отсутствовал в Федеральном плане статистических работ⁵.

3. Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № П6-29821.

4. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

5. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (раздел 2.9 «Показатели социально-экономического развития Российской Федерации, необходимые для мониторинга достижения показателей национальных проектов» введен распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 3052-р).

Методология формирования статистической информации о показателях национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» утверждена приказом Росавтодора от 1 апреля 2019 г. № 1020.

Таким образом, базовое значение указанного показателя как национального проекта, так и федерального проекта «Дорожная сеть» с детализацией по субъектам Российской Федерации не подтверждено официальными статистическими данными, что, в свою очередь, создает возможность недостоверности соответствующих базовых значений.

В соответствии с Федеральным планом статистических работ обобщенные сведения о достижении показателей национального проекта формируются ежегодно до 25 апреля, что не позволяет своевременно оценить достижение запланированных значений целевых показателей и принимать соответствующие управленческие решения.

7.1.3. Анализ состава и значений целей, целевых и дополнительных показателей национального проекта показал, что в паспорте национального проекта отсутствует целевой показатель по использованию инфраструктурной ипотеки в рамках развития и эксплуатации дорожной сети.

Кроме того, в рамках решения задачи по применению новых механизмов развития и эксплуатации дорожной сети паспортом национального проекта предусмотрены целевые показатели:

- доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения;
- доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ.

Значения указанных целевых показателей определяются как процентное соотношение в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог. При этом значительная часть объектов дорожной сети агломераций реализуется субъектами Российской Федерации в рамках муниципальных контрактов, заключенных муниципальными заказчиками, но при расчете целевых показателей объем муниципальных контрактов может не учитываться.

С учетом изложенного, полагаем возможным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о включении в расчет определения значения целевых показателей объема новых муниципальных контрактов на выполнения работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог в целях приведения корректных значений в процентном соотношении.

7.1.4. Одной из целей национального проекта является увеличение доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, до 50,9 % к 2024 году.

По форме статистической отчетности 1-ДГ (по состоянию на 31 декабря 2017 года) базовое значение соответствующего показателя составляет 43,1 %.

В приложении № 2 «Показатели федерального проекта по субъектам Российской Федерации» к паспорту федерального проекта «Дорожная сеть»⁶ (далее – Приложение № 2) приведена доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, по субъектам Российской Федерации.

Анализ плановых значений показал, что в период реализации федерального проекта к 2024 году 21 субъект Российской Федерации не достигнет запланированного показателя (50,9 %), доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, будет составлять от 24,8 % до 48,8 % (Саратовская область – 24,7 %, Архангельская область – 29,1 %, Тверская область – 33,7 %, Республика Марий Эл – 35,1 % и другие).

При этом у 26 субъектов Российской Федерации базовое значение соответствующего показателя составляет более 50 % (от 50,1 % до 84,1 %) (Свердловская область – 50,1 %, Тюменская область – 61,4 %, Красноярский край – 71,4 %, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – 84,1 % и другие).

Таким образом, данный показатель к 2024 году будет достигнут не всеми регионами и составит от 24,8 % до 85,7 %.

7.1.5. В соответствии с приказом Росстата от 18 августа 2015 г. № 380⁷ сведения об автомобильных дорогах общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения и сооружениях на них, включая данные о протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, ежегодно представляются органами управления дорожным хозяйством или юридическими лицами, ими уполномоченными, а также Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» в Росавтодор по форме 1-ДГ.

Проведенный анализ показал, что у 7 субъектов Российской Федерации показатель «Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям» к концу 2019 года снизится по отношению к базовому значению.

Так, в соответствии с Приложением № 2 базовое значение доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в Пермском крае составляет 61 % (по состоянию на 31 декабря 2017 года), при этом к концу 2019 года указанный показатель составит 47,9 %, в Хабаровском крае – 59 %, 53,7 % соответственно.

6. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4.

7. Приказ Росстата от 18 августа 2015 г. № 380 «Об утверждении статистического инструментария для организации федеральным дорожным агентством федерального статистического наблюдения за автомобильными дорогами общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, наличием объектов, повышающих безопасность движения на автомобильных дорогах общего пользования федерального значения».

Указанное свидетельствует о возможных неточностях в отчетных данных о протяженности автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, предоставляемых органами управления дорожным хозяйством по форме 1-ДГ.

Ответственность за предоставление недостоверных первичных статистических данных в отношении должностных лиц является незначительной и влечет наложение административного штрафа в размере от 10 тыс. до 20 тыс. рублей.

С учетом изложенного, полагаем возможным рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в форму 1-ДГ «Сведения об автомобильных дорогах общего пользования и сооружениях на них федерального, регионального или межмуниципального значения» в части установления требований о предоставлении органами управления дорожным хозяйством субъектов Российской Федерации в обязательном порядке документов, подтверждающих статистическую информацию (оценка технического состояния автомобильной дороги) о доли автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.

7.1.6. Указом № 204 предусмотрено (подпункт «а» пункта 8), что Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта по созданию безопасных и качественных автомобильных дорог исходить из необходимости обеспечения в 2024 году достижения цели и целевого показателя по увеличению доли автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности не менее чем до 50 процентов (относительно их протяженности по состоянию на 31 декабря 2017 года), а также утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации таких нормативов исходя из установленных на федеральном уровне требований безопасности автомобильных дорог.

В национальном проекте отсутствует цель (целевой показатель, дополнительный показатель) по обеспечению органами государственной власти субъектов Российской Федерации утверждения соответствующих нормативов исходя из установленных на федеральном уровне требований безопасности автомобильных дорог.

Кроме того, федеральные проекты «Общесистемные меры»⁸ и «Дорожная сеть»⁹ не содержат задач по пересмотру существующих нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального и межмуниципального значений, позволяющих обеспечить выполнение мероприятий по обеспечению безопасности указанных автомобильных дорог.

Таким образом, мероприятия национального проекта не в полной мере позволяют обеспечить достижение целей и целевых показателей, установленных Указом № 204 (подпункт «а» пункта 8).

8. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4.

9. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4.

7.2. Цель 2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможностей достижения целей и риски реализации национального проекта

7.2.1. Доля автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям, к транспортно-эксплуатационному состоянию, начиная с 2014 года, ежегодно уменьшалась в среднем на 1-2 %. Однако по итогам 2018 года данный показатель охарактеризовался отрицательной динамикой. Информация о состоянии автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения приведена в таблице:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Общая протяженность автодорог, км	502563,7	509397,6	515761,9	512564,0	510969,8	510421,1
из них не отвечают нормативным требованиям	312092,1	320411,2	315492,8	299930,2	290577,5	293838,9
Доля дорог, не отвечающих нормативным требованиям, %	62,1	62,9	61,9	58,5	56,9	57,7

Вместе с тем объем бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации и их исполнение за указанный период ежегодно увеличивались.

(млн руб.)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов РФ	756081,6	664837,6	707753,0	821330,2	903437,7	993590,3
Исполнение дорожных фондов субъектов РФ	634360,5	580676,0	610168,0	729764,8	799013,0	894068,3
Исполнение, %	83,9	87,3	86,2	88,9	88,4	90,0

Анализ мероприятий региональных проектов «Дорожная сеть» (далее – региональные проекты) субъектов Российской Федерации, направленных на увеличение доли автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, а также автомобильных дорог городских агломераций, соответствующих нормативным требованиям, показал, что основными видами работ являются ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог.

До начала реализации национального проекта регионами также выполнялись в основном работы по ремонту автомобильных дорог.

В 2017 и 2018 годах субъектами Российской Федерации было отремонтировано 12 508,4 км и 10 650,3 км автомобильных дорог соответственно (без учета автомобильных дорог местного значения). В 2019 году в рамках реализации региональных проектов запланировано проведение ремонтных работ, включая автомобильные дороги местного значения в городских агломерациях, протяженностью около 15 500 км.

Таким образом, значительного увеличения объема ремонтных работ в 2019 году на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения в рамках реализации национального проекта не происходит.

7.2.2. В соответствии с разделом 6.1 паспорта национального проекта оценка технического состояния автомобильных дорог производится по показателям продольной ровности и наличию дефектов (указанные критерии оценки предусмотрены и методологией формирования статистической информации о показателях национального проекта¹⁰).

Также соответствующее решение было принято на заседании проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 27 марта 2019 года.

В соответствии с пунктом 3.1 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения № 1-БКАД¹¹ соответствие автомобильной дороги общего пользования нормативным требованиям для целей национального проекта оценивается по трем критериям:

- продольная ровность;
- отсутствие дефектов проезжей части;
- сцепление (для автомобильных дорог с асфальтобетонным и цементобетонным типом покрытий).

Таким образом, критерии оценки технического состояния автомобильных дорог, предусмотренные паспортом национального проекта и формой 1-БКАД, не в полной мере соответствуют друг другу.

Одним из целевых показателей национального проекта является доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям.

Требования к параметрам и характеристикам эксплуатационного состояния (транспортно-эксплуатационным показателям) автомобильных дорог общего пользования, улиц и дорог городов и сельских поселений, железнодорожных переездов, допустимого по условиям обеспечения безопасности дорожного движения,

10. Статистическая методология формирования статистической информации о показателях национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» утверждена приказом Росавтодора от 1 апреля 2019 г. № 1020.

11. Приказ Росстата от 28 июня 2019 г. № 364 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения № 1-БКАД «Сведения о национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

методам их контроля, предельные сроки приведения эксплуатационного состояния дорог и улиц установлены ГОСТом Р 50597-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля»¹² (далее – Стандарт).

Стандартом требования к транспортно-эксплуатационным показателям автомобильных дорог применяются не только к покрытию проезжей части, включая ровность и наличие дефектов, но и к коэффициенту сцепления колеса автомобиля с дорожным покрытием, к элементам обустройства автомобильных дорог (дорожные знаки, разметка, светофоры, ограждения и другие), к показателям видимости, к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог в зимний период, к состоянию обочин, тротуаров и пешеходных дорожек, к остановочным пунктам маршрутных транспортных средств.

Таким образом, заложенные критерии в вышеуказанные целевые показатели национального проекта лишь частично направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, сохранение жизни, здоровья населения и не в полной мере отвечают достижению цели, поставленной в Указе № 204.

7.2.2.1. В подтверждение данного вывода необходимо отметить, что транспортно-эксплуатационное состояние автомобильных дорог непосредственно влияет и на показатели аварийности.

В Российской Федерации в 2017 году произошло 169,4 тыс. дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), в которых погибло 19 088 человек, пострадало – 215 374 человека. Из общего количества ДТП – 40,1 % (67,9 тыс. ДТП) связаны с нарушениями обязательных требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог по условиям обеспечения безопасности дорожного движения (далее – ДТП НДУ), в которых погибло 6 990 человек и пострадало 86 070 человек.

По итогам 2018 года общее количество ДТП составило 168,1 тыс., из них ДТП НДУ – 59,4 тыс., или 35,3 %, в которых погибло 5 573 человека (30,6 % от общего количества погибших в ДТП), пострадало – 75 851 человек (35,3 %).

Таким образом, более трети всех ДТП связаны с нарушениями требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог, при этом большая часть таких ДТП связана с отсутствием либо плохой различимостью разметки проезжей части, отсутствием дорожных знаков или неправильным их применением, плохой видимостью.

В соответствии с методическими указаниями по повышению безопасности дорожного движения в целях ликвидации мест концентрации дорожно-транспортных происшествий, включающие типовые решения¹³ (далее – методические указания по повышению безопасности дорожного движения), предусматриваются мероприятия

12. Утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 26 сентября 2017 г. № 1245-ст.

13. Утверждены протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 31 июля 2019 г. № 5.

по осуществлению дорожных работ при установлении менее допустимого коэффициента сцепления с дорожным покрытием.

7.2.2.2. Приведение автомобильных дорог к транспортно-эксплуатационным показателям, соответствующим нормативным требованиям будет способствовать, в том числе к достижению цели национального проекта по снижению количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети¹⁴.

Анализ региональных проектов о местах концентрации ДТП, связанных с недостатками транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог, показал следующее.

Общее количество мест концентраций ДТП, связанных с отсутствием разметки, составило 937 единиц, при этом работы по нанесению разметки предусмотрены только на 529. Аналогичная ситуация сложилась на местах, где отсутствуют либо неправильно применены дорожные знаки – 573, однако работы по установке дорожных знаков запланированы только на 373.

Кроме того, на 69 местах концентрации ДТП, причинами возникновения которых в том числе послужило нарушения скоростного режима, установка камер фото- и видеофиксации нарушений ПДД предусмотрено только на 35.

Необходимо отметить, что в соответствии с пунктами 2.4 и 3.2.1 Плана реализации федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»¹⁵ (далее – План мероприятий) Минтрансом России порядок проведения аудита безопасности дорожного движения должен быть утвержден до 1 ноября 2019 года, а методика определения мест размещения технических средств автоматической фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения – до 1 октября 2019 года.

Целями аудита безопасности дорожного движения являются:

- устранение мест концентрации дорожно-транспортных происшествий; снижение числа ДТП и тяжести их последствий;
- исключение возможности возникновения ДТП в местах производства дорожных работ;
- повышение транспортно-эксплуатационных характеристик дороги;
- приведение элементов обустройства и технических средств организации дорожного движения в соответствие с нормативными требованиями;
- предложения по реализации мероприятий по устранению или смягчению влияния дорожных условий на риск совершения ДТП.

14. Цель, целевой показатель, дополнительный показатель национального проекта «Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети».

15. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4.

До настоящего времени порядок проведения аудита безопасности дорожного движения не утвержден, что создает предпосылки по недостижению целевых показателей национального проекта в части устранения мест концентраций ДТП и по снижению количества погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

Федеральным проектом «Дорожная сеть» предусмотрено снижение количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

На заседании проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные дороги» 31 июля 2019 года были одобрены методические указания по повышению безопасности дорожного движения.

Таким образом, через 7 месяцев после начала реализации национального проекта были разработаны типовые решения по повышению безопасности дорожного движения. При этом термин «аварийно-опасный участок дороги (место концентрации ДТП)» введен в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» с июля 2016 года.

В ряде субъектов Российской Федерации наблюдается рост и появление новых мест концентраций ДТП на региональных и местных дорожных сетях.

Так, в Приморском крае в 2017 году было зафиксировано 56 мест концентраций ДТП, в 2018 году – 76; в Волгоградской области – 40, 57; в Омской области – 89, 128 соответственно.

Реализация вышеуказанного мероприятия непосредственно влияет на достижение определенной Указом № 204 цели по снижению смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего 4 человек на 100 тыс. населения.

7.2.3. Паспортом национального проекта предусмотрен целевой показатель «Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ»¹⁶ (на 2019 год – 10 %).

Согласно статье 2 Технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011)¹⁷ термин «жизненный цикл» – период времени, за который выполняется совокупность процессов от момента проектирования автомобильной дороги, включая строительство (возведение) и содержание, до ее утилизации (ликвидации).

16. В 2019 году доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ, в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог должна составить 10 %.

17. Утвержден решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827.

На сегодняшний день существуют законодательные ограничения, связанные с реализацией контрактов жизненного цикла при выполнении работ по ремонту и дальнейшему содержанию автомобильных дорог.

Так, частью 16 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от № 44-ФЗ) определено, что в случаях, установленных Правительством Российской Федерации¹⁸, заказчик вправе заключить контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла).

В рамках реализации указанной статьи постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 установлено, что одним из случаев заключения контракта жизненного цикла является выполнение работ по проектированию и строительству автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), включая дорожные сооружения, являющиеся их технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог.

В соответствии с пунктом 4.1.2 Плана мероприятий принятие необходимых нормативных правовых актов, позволяющих реализовать контракты жизненного цикла в наиболее оптимальных форматах (Федеральный закон № 44-ФЗ и иные акты, регламентирующие заключение контрактов на осуществление дорожной деятельности), запланировано до 31 декабря 2019 года.

До настоящего времени ответственными исполнителями (Минтранс России, Минстрой России, Минфин России) не приняты нормативные правовые акты, регулирующие реализацию контрактов жизненного цикла.

С учетом вышеизложенного в 2019 году достижение целевого показателя национального проекта по заключению контрактов жизненного цикла является затруднительным.

Выполнение работ по ремонту участков автомобильных дорог теми же подрядными организациями, которые выполняют работы и по содержанию данных участков автомобильных дорог, создают предпосылки к повышению качества производимых работ, в связи с необходимостью подрядчика обеспечить устранение дефектов дорожного полотна в рамках контрактов по его содержанию.

Кроме того, комплексный подход в данном вопросе будет способствовать повышению безопасности дорожного движения и транспортно-эксплуатационных характеристик автомобильной дороги.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» (далее – постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087).

Объединение в один контракт работ по ремонту автомобильных дорог и их содержанию позволит в наиболее оптимальном формате реализовывать контракты на принципах жизненного цикла.

7.2.4. В соответствии с разделом 6.1 паспорта национального проекта определены риски федерального проекта «Дорожная сеть», в том числе:

- повышение цен на дорожно-строительные материалы;
- снижение качества выполняемых работ в связи с сокращением положительных эффектов от масштабов выполняемых работ в результате исполнения требований антимонопольных органов о разукрупнении лотов при проведении торгов.

Минимизация указанных рисков с учетом факторов роста объемов дорожных работ, а также увеличением степени износа машин и оборудования строительной отрасли, возможна при наличии условий, позволяющих расширить горизонт планирования мероприятий дорожного хозяйства.

Степень износа основных фондов по виду экономической деятельности «строительство», по данным Росстата, характеризуется следующими данными:
(%)

2011 г.	2013 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
38,7	47,1	47,3	50,0	52,1

Направление инвестиций в дорожную отрасль способствует росту регионального валового продукта.

Вместе с тем действующее планирование мероприятий дорожного хозяйства является одним из сдерживающих факторов для привлечения инвестиций в развитие производственной базы, повышения квалификации работников дорожного хозяйства и обеспечения стабильного функционирования предприятий дорожного хозяйства.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие транспортной системы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596, рассчитана до 2024 года включительно.

Однако на уровне субъектов Российской Федерации (31 государственная программа) действие документов стратегического планирования в области дорожного хозяйства запланировано на период 2020–2022 годов. Так, государственная программа Республики Дагестан «Развитие территориальных автомобильных дорог республиканского, межмуниципального и местного значения Республики Дагестан»¹⁹ рассчитана на 2018–2021 годы, государственная программа Кировской области «Развитие транспортной системы» – на 2013–2021 годы²⁰.

19. Утверждена постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 декабря 2017 г. № 307.

20. Утверждена постановлением Кировской области от 28 декабря 2012 г. № 189/833.

Таким образом, в целях осуществления возможности долгосрочного планирования дорожной деятельности на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значений представляется целесообразным предложить Правительству Российской Федерации поручить Минтрансу России совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации проработать вопрос в части установления периода реализации мероприятий региональных государственных программ в области дорожного хозяйства на срок не менее 6 лет, на примере региональных проектов по реализации мероприятий федерального проекта «Дорожная сеть».

7.2.5. На заседании Государственного совета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, прошедшего 26 июня 2019 года, субъектами Российской Федерации представлены данные, что 3 505 искусственных сооружений на сети автомобильных дорог регионального или межмуниципального и местного значений находятся в аварийном и предаварийном состоянии. Стоимость работ по их приведению в нормативное состояние предварительно оценивается в размере 292 млрд рублей.

Низкое техническое состояние искусственных сооружений может привести к возникновению аварийных ситуаций и прекращению движения по ним. Мероприятия по устранению такой ситуации отсутствуют в национальном проекте.

На финансовое обеспечение капиталоемких мероприятий в рамках национального проекта в 2019–2021 годах предусмотрено направить средства федерального бюджета в сумме 72,5 млрд рублей²¹.

Представляется целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации предусмотреть в национальном проекте мероприятия по приведению в нормативное состояние аварийных искусственных сооружений в рамках проведения капиталоемких мероприятий.

7.2.6. В рамках исполнения задач федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»²² по созданию механизмов экономического стимулирования сохранности автомобильных дорог регионального и местного значений предусмотрено размещение автоматических пунктов весогабаритного контроля (далее – АПВК) транспортных средств в 75 субъектах Российской Федерации в количестве 366 комплексов (накопительным итогом к 31 декабря 2024 год)²³.

Анализ нормативно-правовой базы показал наличие системных проблем, влияющих на эффективность реализации указанных мероприятий.

Так, в соответствии с Перечнем измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, выполняемых при осуществлении

21. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

22. Утвержден протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20 декабря 2018 г. № 4.

23. Пункты 1.2.6.1–1.2.6.2 Плана мероприятий по реализации федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» (приложение № 1 к паспорту федерального проекта).

весогабаритного контроля транспортных средств, и обязательных метрологических требований к ним, в том числе показателей точности измерений²⁴, измерение нагрузки на ось транспортного средства осуществляется в динамике при скорости движения от 20 до 140 км/ч (включительно).

Как отмечает ряд регионов, водители транспортных средств снижают скорость движения ниже 20 км/ч в целях возможности оспаривания в судах результатов автоматического измерения.

Кроме того, одной из проблем весового контроля является взаимодействие организаций дорожного хозяйства с органами внутренних дел. Решением МВД России, принятом на межведомственном совещании 13 июля 2017 года, инспекторский состав ГИБДД освобожден от контроля за соблюдением весового параметра транспортных средств при перевозке грузов.

Должностные лица Ространснадзора и организаций дорожного хозяйства не уполномочены на задержании (остановки) транспортных средств. В результате рядом субъектов Российской Федерации, имеющих стационарные и передвижные пункты весового контроля, с 2017 года указанная работа приостановлена.

С учетом изложенного, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Порядок осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств в части пересмотра показателей динамики (скорости) измерения нагрузки на ось транспортного средства.

7.2.7. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № Пр-3410 необходимо удвоить строительство и реконструкцию региональных автомобильных дорог в 2013–2022 годах по сравнению с 2002–2012 годами. По итогам 2018 года объем строительства и реконструкции автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения сократился по сравнению с 2017 годом на 72,4 км и составил только 1255,9 км.

Анализ региональных проектов показал, что у ряда субъектов Российской Федерации снижаются показатели объемов строительства и реконструкции автомобильных дорог в 2019 году по сравнению с 2017 и 2018 годами.

В рамках реализации региональных проектов субъектами Российской Федерации предусмотрено направление основной части бюджетных ассигнований на ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог.

7.2.8. На 1 января 2019 года общая протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации составляла 1 529 373,4 км, из них федерального значения – 54 336,6 км, регионального или межмуниципального – 510 421,1 км, местного значения – 964 615,7 км.

24. Приложение № 2 к Порядку осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств, в том числе порядка организации пунктов весового и габаритного контроля транспортных средств, утвержденному приказом Минтранса России от 29 марта 2018 г. № 119 (далее – Порядок осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств).

Основная протяженность автомобильных дорог приходится на автомобильные дороги местного значения, при этом их транспортно-эксплуатационное состояние ежегодно снижается. Так, в 2007 году доля автомобильных дорог местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, составляла 35,5 %, в 2018 году – 47,2 %, или 455 298,6 км.

В рамках национального проекта к 2024 году в нормативном состоянии должны находиться 39 944,2 км автомобильных дорог местного значения, входящих в городские агломерации, и 255 121,0 км – регионального или межмуниципального значения. Финансовое обеспечение реализации региональных проектов осуществляется за счет иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Объем бюджетных ассигнований муниципальных дорожных фондов на 2019 год составляет 396 550,2 млн рублей, из которых 28 176,5 млн рублей планируется направить на реализацию мероприятий региональных проектов. В реализации региональных проектов участвуют только 157 городов, или 10,5 % от общего количества городских поселений (1 490 – на 1 января 2019 года, по данным Росстата).

В результате на содержание 964 615,7 км местных автомобильных дорог, их текущий ремонт и строительство, выплату заработной платы и на прочие расходы бюджетные ассигнования муниципальных дорожных фондов составят 368 373,7 млн рублей, или 381,9 тыс. рублей на 1 км в год. Также необходимо отметить, что у 36 субъектов Российской Федерации в 2019 году объем расходов муниципальных дорожных фондов на 1 км автомобильных дорог снизился по сравнению с 2018 годом (Астраханская область в 2018 году – 431,6 тыс. рублей, в 2019 году – 108,8 тыс. рублей; Омская область – 345,0 тыс. рублей, 179,8 тыс. рублей; Чувашская Республика – 470,6 тыс. рублей, 378,4 тыс. рублей соответственно).

Кроме того, в текущем году средний объем бюджетных ассигнований, составляющий менее 300,0 тыс. рублей на 1 км автомобильных дорог, сложился в 38 регионах. Также необходимо отметить, что в ряде регионов количество муниципальных образований, получающих межбюджетные трансферты из дорожного фонда субъекта Российской Федерации, имеет тенденцию к снижению.

Так, в Кабардино-Балкарской Республике количество получателей межбюджетных трансфертов в 2017 и 2018 годах составляло 111 муниципальных образований ежегодно, в 2019 году – 12; в Амурской области в 2017 году – 75 муниципальных образований, в 2018 и 2019 годах – 40; в Республике Карелия в 2017 году – 98 муниципальных образований, в 2018 году – 44 муниципальных образования, в 2019 годах – 33.

Таким образом, сложившаяся ситуация к концу 2024 года может отрицательно сказаться на состоянии дорожной сети местного значения. Это не в полной мере соответствует Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года²⁵, предусматривающей приведение в нормативное состояние

25. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 217-р.

сети региональных и местных дорог в целях повышения транспортной доступности малых и средних городов, сельских территорий.

7.2.9. В рамках национального проекта запланирована разработка нормативно-правовой базы для внедрения системы взимания платы «свободный поток» и соответствующего контроля за внесением платы на платных автомобильных дорогах²⁶. Использование системы «свободный поток» исключает создание классических пунктов взимания платы, что, в свою очередь, снижает «заторы» и повышает эффективность автомобильной дороги. Кроме того, использование данной системы позволит исключить необходимость строительства и содержания пунктов взимания платы, а также дополнительного землеотвода.

В качестве примера можно отметить, что на автомобильной дороге М-11 «Москва – Санкт-Петербург» км 15 – км 58» на участке взимания платы количество полос увеличено с 10 до 18 единиц, на которых размещены пункты сбора платы.

Также данная система позволит привлекать внебюджетные вложения на строительство платных искусственных сооружений (мосты, путепроводы) в городах и на подъездах к ним, так как будет осуществлен безбарьерный проезд и сократится время в пути.

Изменения в нормативно-правовую базу, позволяющие законодательно закрепить возможность внедрения системы «свободный поток», не внесены, а паспортом национального проекта установлен срок – 1 апреля 2019 года. Минтрансом России внесены в Правительство Российской Федерации соответствующие законопроекты 5 июля 2019 года.

7.2.10. При реализации мероприятий национального проекта особое внимание необходимо уделять гарантии качества выполненных подрядными организациями работ.

Росавтодором в соглашениях о предоставлении субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов на реализацию национального проекта включены условия по установлению гарантийных обязательств в соответствии с отраслевым дорожным методическим документом²⁷ (далее – методические рекомендации).

Однако, как показал выборочный анализ контрактов, заключенных регионами на выполнение ремонтных работ, указанные обязательства не в полной мере соблюдаются.

Так, в г. Южно-Сахалинске одним и тем же заказчиком гарантийные сроки устанавливаются от 3 до 5 лет. При этом согласно методическим рекомендациям минимальный срок гарантийных обязательств при осуществлении ремонта должен составлять не менее 4 лет.

26. Пункт 3.1.1 раздела 4.2 федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства».

27. Отраслевой дорожный методический документ ОДМ 218.6.029-2017 «Рекомендации по установлению гарантийных сроков конструктивных элементов автомобильных дорог и технических средств организации дорожного движения» утвержден распоряжением Росавтодора от 15 декабря 2017 г. № 4000-р.

В связи с этим предлагается Правительству Российской Федерации рассмотреть вопрос о нормативном закреплении минимального гарантийного срока для верхнего слоя покрытия и слоев износа асфальтобетона при ремонте дорожной одежды.

7.2.11. Целью федерального проекта «Безопасность дорожного движения» является сокращение количества погибших в дорожно-транспортных происшествиях. Базовое значение составляет 13 человек на 100 тыс. населения²⁸.

Необходимо отметить, что по вине нетрезвых водителей погибает 3,5 человека на 100 тыс. жителей. До 10 % – погибшие по вине нетрезвых водителей грузовых автомобилей, при этом водители юридических лиц, осуществляющих эксплуатацию транспортных средств, перед поездкой обязаны пройти медицинский осмотр.

В целях усиления ответственности водителей за нарушение правил дорожного движения национальным проектом предусмотрено принятие нормативных правовых актов, направленных на усиление ответственности за отдельные, наиболее опасные правонарушения в области дорожного движения²⁹, в том числе, такие как управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (отказавшимся от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения)³⁰, до 31 декабря 2020 года, что представляется весьма длительным сроком реализации задачи федерального проекта, учитывая, что практически 30 % погибает по вине нетрезвых водителей.

По данным Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, около 63 % пострадавших в ДТП ввиду тяжести полученных травм умирают на месте до приезда скорой медицинской помощи.

При этом в национальном проекте «Здравоохранение» и федеральном проекте «Безопасность дорожного движения» мероприятия на сокращение времени прибытия скорой медицинской помощи не предусмотрены.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта

7.3.1. В соответствии с паспортом национального проекта финансовое обеспечение реализации федерального проекта «Дорожная сеть» за счет иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на 2019 год составляет 111 200,0 млн рублей, за счет консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 478 300,0 млн рублей, однако анализ региональных проектов показал, что объем средств за счет указанного источника на 2019 год составляет только 152 855,8 млн рублей.

28. Пункт 1 раздела 2 «Цель и показатели федерального проекта» паспорта федерального проекта «Безопасность дорожного движения».

29. Пункт 1.1 раздела 4.3 паспорта национального проекта.

30. Пункт 1.1 раздела 3 «Задачи и результаты» паспорта федерального проекта «Безопасность дорожного движения».

7.3.2. Низкое использование бюджетных ассигнований связано в том числе со спецификой выполнения дорожных работ, оплата по которым происходит после приемки выполненных работ.

Связано это с низким процентом выполнения работ в результате несвоевременного заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов как с Росавтодором, так и с муниципальными образованиями, и, как следствие, позднего заключения государственных и муниципальных контрактов.

Так, в соответствии с паспортом национального проекта до 1 марта 2019 года³¹ необходимо было заключить соглашения между Росавтодором и субъектами Российской Федерации, однако ни одного соглашения в установленный срок заключено не было (фактически соглашения были заключены в период с 1 марта по 5 апреля 2019 года).

Соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов заключались субъектами Российской Федерации с муниципальными образованиями крайне низкими темпами. В установленный федеральным проектом «Дорожная сеть» срок (17 марта 2019 года³²) соглашения были заключены только с 11 субъектами Российской Федерации. Последнее соглашение заключено 21 июня 2019 года (Республика Марий Эл).

По состоянию на 27 июля 2019 года субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями фактически заключено 94 % контрактов на выполнение мероприятий, необходимых для реализации и достижения целевых показателей региональных проектов в 2019 году, при этом установленный срок реализации мероприятий – 31 мая 2019 года³³. Наименьшее выполнение показателя установлено в Республике Крым – 11 % и Приморском крае – 49 %. В результате выполнение работ по укладке верхнего слоя асфальтобетона составляет в среднем 30 %. В 17 субъектах Российской Федерации – менее 10 %, в том числе менее 1 % – в Чувашской Республике, Республике Северная Осетия-Алания, Чукотском автономном округе, Амурской области.

Таким образом, существуют риски невыполнения предусмотренных объемов работ либо их выполнение в ненадлежащих погодных условиях, что скажется на качестве дорожного покрытия.

Паспортом национального проекта предусмотрен целевой показатель «Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения» (на 2019 год – 10 %³⁴). Базовое значение установлено «0» в связи с отсутствием на установленную дату Реестра новых

31. Пункт 1.5 раздела 4.1 паспорта национального проекта.

32. Пункт 6.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта (приложение № 1 к паспорту федерального проекта «Дорожная сеть»).

33. Пункт 6.3 плана мероприятий по реализации федерального проекта (приложение № 1 к паспорту федерального проекта «Дорожная сеть»).

34. В общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения).

По состоянию на 1 августа 2019 года Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения (далее – Реестр) не создан, при этом срок реализации – до 31 июля 2019 года³⁵.

Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации в Счетную палату, о заключенных контрактах, предусматривающих использование новых технологий и материалов, показал, что их большая часть предусматривает использование материалов, применяемых еще с 1970–1980 годов, например: щебеночно-мастичного асфальтобетона (ЩМА), геосетки, георешетки, метода «ресайклинга»³⁶.

Анализ контрактов, заключенных субъектами Российской Федерации и предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, показал, что протяженность автомобильных дорог, по которым выполняются работы по ремонту и дальнейшему содержанию, в среднем составляет 3,7 км, что свидетельствует о формальном подходе в целях реализации задачи национального проекта (доля контрактов на принципах контрактов жизненного цикла не менее 10 %).

Вместе с тем есть и положительные примеры. Так, в Тверской области заключено 3 контракта на ремонт и содержание участков автомобильных дорог протяженностью 58,3 км, 50,0 км и 30,0 км; в Челябинской области – 1 контракт на содержание и ремонт автомобильной дороги протяженностью 44,4 км.

8. Выводы

8.1. Национальный проект является продолжением приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги», реализованного в 2017–2018 годах. Он охватывает 83 субъекта Российской Федерации и 104 городские агломерации, сформированные на территории этих субъектов.

Мероприятия национального проекта в основном направлены на достижение целей, заложенных в майском Указе Президента Российской Федерации (Указ № 204). Это сохранение жизни и здоровья граждан, а также повышение нормативного состояния региональной автодорожной сети.

Вместе с тем в национальном проекте отсутствуют мероприятия, направленные на достижение цели, определенной Указом № 204, по утверждению субъектами Российской Федерации нормативов, обеспечивающих требования безопасности автомобильных дорог.

35. Пункт 4.2.3 плана мероприятий по реализации федерального проекта (приложение № 1 к паспорту федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»).

36. Необходимо отметить, что материал ЩМА был разработан в середине 1960-х годов в Германии и в 1984 году на его применение введен национальный стандарт, холодный ресайклинг появился в Западной Европе в 1980-х годах, использование георешетки началось в СССР в 1970-х годах при проведении дорожных работ.

Кроме того, федеральные проекты не предусматривают мероприятия по корректировке нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание автомобильных дорог регионального значения, которые могли бы способствовать решению задачи по повышению безопасности дорожного движения.

8.1.1. Указом № 204 определено увеличить долю автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям к 2024 году до 50 %, но 21 субъект Российской Федерации не сможет достигнуть данный показатель, их доля автомобильных дорог в нормативном состоянии составит от 24,8 % до 48,8 %.

8.1.2. Паспортом национального проекта оценка технического состояния автомобильных дорог производится только по показателям ровности и наличия дефектов. При проведении оценки не учитывается ряд требований к транспортно-эксплуатационным показателям для обеспечения безопасности дорожного движения (коэффициент сцепления автомобиля с дорожным покрытием, наличие разметки, дорожные знаки, показатели видимости и другие).

Вместе с тем в 2017–2018 годах более трети всех ДТП были связаны с нарушениями требований к транспортно-эксплуатационному состоянию автомобильных дорог.

Таким образом, заложенные параметры в вышеуказанные целевые показатели национального проекта лишь частично направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, сохранение жизни, здоровья населения и не в полной мере отвечают достижению цели, поставленной в Указе № 204.

8.1.3. В соответствии с Федеральным планом статистических работ обобщенные сведения о достижении показателей национального проекта формируются ежегодно с 1 до 25 апреля. Это не позволяет своевременно оценить достижение запланированных значений целевых показателей и принять соответствующие управленческие решения.

8.1.4. Базовое значения целевого показателя национального проекта по приведению в нормативное состояние региональной дорожной сети основано на данных статистической отчетности регионов, при этом существуют случаи предоставления органами дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации недостоверной информации.

Анализ федерального проекта «Дорожная сеть» показал, что у 7 субъектов Российской Федерации, не смотря на проведение дорожных работ в течение 2-х лет, доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, к концу 2019 года снизится по отношению к базовому значению.

Таким образом, не исключена необъективность оценки достижения целей, поставленных Указом № 204, по приведению автомобильных дорог к нормативным требованиям.

8.1.5. На момент утверждения паспорта национального проекта и федерального проекта «Дорожная сеть» показатель доли дорожной сети городских агломераций,

находящихся в нормативном состоянии (с детализацией по субъектам Российской Федерации), отсутствовал в Федеральном плане статистических работ, что, в свою очередь, создает риски необъективности подхода при установлении соответствующих базовых значений.

8.2. Национальным проектом предусмотрено снижение количества мест концентрации ДТП на дорожной сети в 2 раза по сравнению с 2017 годом. При этом в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается появление новых мест концентраций ДТП.

Реализация мероприятий по сокращению количества мест концентрации ДТП непосредственно влияет на достижение определенной Указом № 204 цели по снижению смертности в результате ДТП в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего 4 человек на 100 тыс. населения.

8.2.1. Целевыми показателями национального проекта, в том числе являются заключение контрактов жизненного цикла, а также контрактов, предусматривающих использование современных материалов и технологий.

Поскольку до настоящего времени принятие нормативных правовых актов, регулирующих реализацию контрактов жизненного цикла, не осуществлено и не создан Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения создаются предпосылки недостижения регионами целевых показателей национального проекта.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Учесть промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия при подготовке информационного письма Счетной палаты Президенту Российской Федерации с предложениями Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы:

- об установлении нормативных требований по направлению органами управления дорожным хозяйством субъектов Российской Федерации документов, подтверждающих статистические данные об автомобильных дорогах, не отвечающих нормативным требованиям;
- о возможности установления в национальном проекте, дополнительных критериев оценки технического состояния автомобильных дорог, а именно коэффициент сцепления с дорожным покрытием, а также требования к показателям обустройства автомобильных дорог (дорожные знаки, разметка, светофоры, ограждения и другие), влияющие на безопасность дорожного движения;
- о разработке государственных программ в области дорожного хозяйства с периодом их реализации не менее 6 лет, на примере региональных проектов по реализации мероприятий федерального проекта «Дорожная сеть»;

- о внесении изменений в Порядок осуществления весового и габаритного контроля транспортных средств в части пересмотра показателей динамики (скорости) измерения нагрузки на ось транспортного средства;
- о нормативном закреплении минимального гарантийного срока для верхнего слоя покрытия и слоев износа асфальтобетона при ремонте дорожной одежды;
- о включении в паспорт национального проекта мероприятий по приведению в нормативное состояние аварийных искусственных сооружений и предаварийных искусственных сооружений на автомобильных дорогах регионального значения.

9.2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Министерство транспорта Российской Федерации.

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



Валерий Богомолов
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
хода реализации мероприятий
Комплексного плана
модернизации и расширения
магистральной инфраструктуры
на период до 2024 года»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»

В ходе реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019 году в целом урегулированы вопросы формирования системы рейтингования (ранжирования) проектов, включаемых в федеральные проекты Комплексного плана, а также координации действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий.

По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение расходов федерального бюджета в рамках Комплексного плана осуществлялось по 6 ФП («Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» и «Внутренние водные пути») и составило 216 905,5 млн рублей (57,3 %).

В Минтрансе России, Минэнерго России, Росавиации, Росавтодоре, Росжелдоре и Росморречфлоте созданы ведомственные проектные офисы.

Анализ реализации мероприятий ФП Комплексного плана показал, что за 9 месяцев 2019 года заключено 13 государственных контрактов на выполнение строительно-монтажных работ, предусмотренных паспортами ФП, разработана проектная документация по двум объектам капитального строительства.

Вместе с тем нормативно-методическая база, необходимая для решения задачи по скоординированному развитию магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой, в полном объеме не разработана.

Сроки проведения и завершения работ на отдельных объектах транспортной инфраструктуры не согласованы, что негативно влияет на уровень транзитного потенциала страны.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.9.0.19 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее – Комплексный план);
- документы Комплексного плана, включая паспорт Комплексного плана, а также результаты мониторинга реализации Комплексного плана и входящих в него федеральных проектов;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации Комплексного плана;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию Комплексного плана;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителем средств федерального бюджета исполнителям и соисполнителям Комплексного плана на финансовое обеспечение мероприятий, утвержденные федеральными законами о федеральном бюджете.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации Комплексного плана.

3.2. Оценка возможностей достижения ожидаемых результатов и целей Комплексного плана.

3.3. Оценка хода реализации Комплексного плана, в том числе достижения целевых значений показателей, установленных результатов деятельности.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- 4.1. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России).
- 4.2. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России).
- 4.3. Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).
- 4.4. Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).
- 4.5. Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).
- 4.6. Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот).
- 4.7. Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (ГК «Автодор»).
- 4.8. Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»).
- 4.9. Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт» (ФГУП «Росморпорт»).
- 4.10. Федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (ФГУП «АГА (А)»).
- 4.11. Федеральное казенное учреждение «Дирекция государственного заказчика по реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» (ФКУ «Ространсмодернизация»).

5. Исследуемый период

Истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 июня 2019 года по 24 апреля 2020 года.

7. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Цель 1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации Комплексного плана

7.1.1. Разработанный в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) Комплексный план утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (далее – распоряжение № 2101-р) и направлен на обеспечение к 2024 году:

- развития транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов;
- повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры;
- гарантированного обеспечения доступной электроэнергией.

В Комплексный план включено 11 федеральных проектов (далее – ФП), в том числе:

- 9 ФП – по транспортной части плана:
 - «Европа – Западный Китай»;
 - «Морские порты России»;
 - «Северный морской путь»;
 - «Железнодорожный транспорт и транзит»;
 - «Транспортно-логистические центры»;
 - «Коммуникации между центрами экономического роста»;
 - «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
 - «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
 - «Внутренние водные пути»;
- 2 ФП по энергетической части плана:
 - «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией»;
 - «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».

Паспорта ФП транспортной части плана утверждены проектным комитетом транспортной части Комплексного плана (далее – Проектный комитет)¹.

1. Протоколы заседаний от 29 января 2019 г. № 1, от 17 апреля 2019 г. № 2.

Паспорта ФП энергетической части плана правительственными комиссиями по вопросам развития электроэнергетики и по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики не утверждались.

В целом нормативно-правовая и методическая база, необходимая для реализации Комплексного плана, сформирована.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (далее – Положение № 1288), действие которого было распространено на ФП транспортной части Комплексного плана в ходе его реализации².

Принят ряд методических документов, регламентирующих вопросы корректировки и мониторинга реализации национальных проектов³.

Распоряжением № 2101-р определены ответственные за реализацию Комплексного плана в части транспортной⁴ и энергетической инфраструктуры⁵. Правительственным комиссиям поручено обеспечить утверждение перечней мероприятий проектов, предусмотренных Комплексным планом, координацию действий ответственных исполнителей и соисполнителей этих мероприятий, формирование системы рейтингования (ранжирования) таких проектов.

Анализ показал, что в рамках транспортной части Комплексного плана указанные вопросы урегулированы.

В частности, Правительственной комиссией по транспорту утверждена Методика ранжирования отдельных мероприятий, включаемых в ФП Комплексного плана (протокол от 29 января 2019 г. № 1). Сформирован состав Проектного комитета, который утвердил перечни мероприятий проектов в составе паспортов ФП.

Кроме того, утверждены Методические указания по мониторингу и внесению изменений в Комплексный план и входящие в него ФП, регламентирующие порядок взаимодействия участников и организаций, задействованных в реализации транспортной части Комплексного плана.

В Минтрансе России, Минэнерго России, Росавиации, Росавтодоре, Росжелдоре и Росморречфлоте созданы ведомственные проектные офисы.

В целях мониторинга реализации мероприятий Комплексного плана осуществляется формирование «информационной платформы» в системе оперативного управления «Эталон», в которой в реальном времени будут отражаться сведения о заключенных

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 января 2019 г. № 1 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288».

3. В том числе: Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6; Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты, утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. №14) и др.

4. Правительственная комиссия по транспорту.

5. Правительственная комиссия по вопросам развития электроэнергетики (далее – Комиссия по развитию электроэнергетики) и Правительственная комиссия по вопросам топливно-энергетического комплекса и повышения энергетической эффективности экономики (далее – Комиссия по вопросам ТЭК).

контрактах, их исполнении, фактическом состоянии выполнения мероприятий Комплексного плана и др.

Анализ реализации мероприятий ФП Комплексного плана показал, что за 9 месяцев 2019 года заключено 13 государственных контрактов на выполнение строительно-монтажных работ, предусмотренных паспортами ФП, разработана проектная документация по двум объектам капитального строительства, получено разрешение на строительство станции в районе разъезда 9 км Северо-Кавказской железной дороги в рамках комплексного развития Новороссийского транспортного узла, сформирована генеральная схема развития сети транспортно-логистических центров, сформированы паспорта региональных проектов Нижегородской, Амурской, Воронежской области, республик Коми, Северная Осетия-Алания, направленных на реализацию ФП «Коммуникации между центрами экономического роста».

Федеральными органами исполнительной власти заключены необходимые соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов на осуществление капитальных вложений в объекты региональной собственности с правительствами республик Северная Осетия – Алания, Коми, Амурской, Воронежской, Нижегородской, Вологодской, Самарской и Архангельской областей.

В части реализации мероприятий ФП энергетической части Комплексного плана контроль и координация действий ответственных исполнителей и соисполнителей осуществляется на базе 7 специализированных рабочих групп, образованных Минэнерго России по направлениям решаемых задач, в том числе:

- по подготовке предложений о развитии распределенной генерации путем строительства мало- и среднетоннажных заводов по производству сжиженного природного газа;
- по вопросам электрификации транспортных коридоров «Запад-Восток» и «Север-Юг» во взаимосвязи с развитием транспортной инфраструктуры;
- по вопросам развития централизованных энергосистем;
- по реализации проектов по энергоснабжению Калининградской области и объединенной энергетической системы Северо-Запада России.

При этом на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не образованы специализированные рабочие группы по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, что не обеспечивает полноценную координацию участников ФП Комплексного плана.

Вопросы включения в энергетическую часть Комплексного плана новых проектов или изменение существующих осуществляются на основе решений Комиссии по развитию электроэнергетики и Комиссии по вопросам ТЭК. Система рейтингования (ранжирования) проектов энергетической части Комплексного плана не формировалась.

Кроме того, не регламентированы вопросы мониторинга реализации ФП энергетической части Комплексного плана. Отсутствуют нормативные правовые акты

Правительства Российской Федерации и методические документы, устанавливающие порядок, сроки и формы представления отчетности о ходе реализации проектов. Это не способствует организации эффективного контроля за полнотой, своевременностью и результативностью выполненных мероприятий.

7.1.2. Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁶ (далее – Стратегия пространственного развития) Комплексный план определен одним из механизмов инфраструктурного обеспечения пространственного развития территорий.

Для достижения указанной цели требуется решение задачи по синхронизации строительства и модернизации магистральной инфраструктуры с мероприятиями по созданию и развитию инфраструктурных объектов регионального значения.

При этом нормативно-методическая база, необходимая для скоординированного развития магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой в целях обеспечения пространственного развития территорий, в полном объеме не создана.

Распоряжением № 2101-р Минэкономразвития России поручалось разработать и представить на утверждение до 1 декабря 2018 года в Правительственную комиссию по транспорту, Комиссию по развитию электроэнергетики и Комиссию по вопросам ТЭК рекомендации по разработке субъектами Российской Федерации комплексных планов модернизации и расширения региональной инфраструктуры. Проект указанных рекомендаций был представлен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации 30 ноября 2018 года. При этом по состоянию на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанные рекомендации не утверждены.

Согласно Стратегии пространственного развития Правительство Российской Федерации должно определить порядок координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по утверждению (корректировке) комплексных планов развития инфраструктуры регионального значения в целях обеспечения синхронизации во времени и пространстве строительства или модернизации магистральной транспортной инфраструктуры со строительством или модернизацией объектов транспортной инфраструктуры регионального и местного значения. На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанный порядок не определен.

План реализации Стратегии пространственного развития⁷ не утвержден Правительством Российской Федерации.

7.1.3. Результаты проведенного анализа свидетельствуют, что при формировании и утверждении ФП Комплексного плана не соблюдались требования нормативных правовых и методических документов.

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

7. Разработанный Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Согласно паспортам ФП транспортной части Комплексного плана куратором федеральных проектов определен Министр транспорта Российской Федерации. При этом в соответствии с пунктом 13 Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁸ (далее – Функциональная структура) кураторы федеральных проектов утверждаются из числа заместителей Председателя Правительства Российской Федерации.

Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)⁹ определено, что в планы мероприятий по реализации федеральных проектов включаются в том числе мероприятия, учитывающие потребности инвалидов и социально незащищенных групп населения (пункт 5). Однако ни одним ФП транспортной части Комплексного плана реализация таких мероприятий не предусмотрена.

Подготовка паспортов ФП осуществляется с учетом принципа обоснования эффективности, достаточности, необходимости предлагаемых мероприятий и их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач ФП (подпункт «в» пункта 8 Положения № 1288).

При этом в паспортах транспортной части ФП Комплексного плана указанное обоснование отсутствует.

В паспорте национального проекта «Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» (далее – НП «Транспортная часть Комплексного плана»)¹⁰ не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения № 1288.

Пунктом 2 Методических указаний по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов¹¹ предусмотрено обязательное включение в план мероприятий по реализации ФП по каждому результату специальных контрольных точек¹².

В планах мероприятий по реализации ФП «Морские порты России», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь» для мероприятий по строительству объектов специальные контрольные точки по типу результата «строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества» («заключение органа государственного строительного надзора получено», «объект недвижимого имущества введен в эксплуатацию», «государственная регистрация права на объект недвижимого имущества произведена»), предусмотренные данными Методическими указаниями, не использованы, а применена контрольная точка «завершено строительство объекта». Отсутствие указанных контрольных точек не позволяет оценить степень реализации

8. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

9. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации от 4 июня 2018 г. за № 4072п-П6.

10. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 6 августа 2019 г. № 11.

11. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 22 марта 2019 г. за № 2523п-П6.

12. Предусмотрены в Перечне специальных контрольных точек по типам результатов федеральных проектов

мероприятий, предусмотренных ФП, по строительству соответствующих объектов инфраструктуры.

Параметры плана мероприятий по реализации ФП «Транспортно-логистические центры» не соответствуют показателями его паспорта в части сроков создания транспортно-логистических центров (далее – ТЛЦ). Так, в плане мероприятий предусмотрен ввод в эксплуатацию трех ТЛЦ в 2023 году и четырех – в 2024 году, а согласно паспорту ФП ввод в эксплуатацию всех семи указанных ТЛЦ запланирован в 2024 году.

7.1.4. В ходе реализации Комплексного плана участниками ФП не в полной мере соблюдались положения нормативных правовых актов, методических и иных документов.

Пунктом 4 Положения № 1288 и пунктом 19 Функциональной структуры в целях осуществления проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти предусмотрено создание ведомственного проектного офиса (далее – ВПО). В функции ВПО входят в том числе проверка и анализ информации, содержащейся в отчете по ФП, на предмет ее достоверности, актуальности и полноты (пункт 20 Функциональной структуры).

Во исполнение указанной нормы распоряжением Минтранса России от 31 марта 2019 г. № ЕД-71-р сформирован ВПО Минтранса России. В Минэнерго России функции ВПО возложены на департамент проектного управления и обеспечения деятельности Министерства, а в Росавиации – на Управление экономики и программ развития Агентства. Это не соответствует пункту 6 Методических указаний по разработке национальных проектов (программ), в соответствии с которым организация разработки и реализации национальных проектов в федеральных органах исполнительной власти осуществляется в том числе с учетом требования по формированию ВПО в статусе самостоятельных подразделений с полной занятостью сотрудников и возложением на них задач по организации проектной деятельности. Это также снижает эффективность мониторинга реализации ФП Комплексного плана¹³.

7.1.5. Не в полном объеме выполнены предложения по реализации отдельных вопросов энергетической части Комплексного плана, согласованные Председателем Правительства Российской Федерации (от 25 декабря 2018 г. № ДМ-П9-9285).

Детализированный паспорт ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в Комиссию по развитию электроэнергетики не направлялся.

Нормативно не регламентированы вопросы разработки и утверждения планов мероприятий по реализации ФП энергетической части Комплексного плана, проведения мониторинга их реализации, определения порядка, сроков и формы представления и рассмотрения отчетов специализированных рабочих групп.

13. Анализ ежеквартальных отчетов о ходе реализации федеральных проектов транспортной части Комплексного плана в 2019 году свидетельствует о фактах неполноты представленной информации и некорректной оценки ответственными исполнителями рисков реализации ФП.

Это не позволяет осуществлять полноценный контроль за ходом выполнения указанных ФП и оценивать своевременность достижения их результатов. Не направлялись в правительственные комиссии отчеты о ходе реализации ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» и ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» за первое полугодие 2019 года.

7.1.6. Из 38 показателей, предусмотренных ФП Комплексного плана, только 3 рассчитываются на основе данных, включенных в Федеральный план статистических работ (далее – ФПСР)¹⁴.

Значения указанных показателей представляются субъектами официального статистического учета (респондентами) ежегодно, с февраля по март года, следующего за отчетным, что превышает сроки составления и предоставления отчетов о реализации ФП, установленные Положением № 1288 (январь года, следующего за отчетным). Это затрудняет своевременную оценку достижения запланированных значений целевых показателей в ходе реализации Комплексного плана.

7.1.7. В составе дополнительных и обосновывающих материалов к утвержденным паспортам ФП утверждены методики расчета показателей. По всем показателям ФП «Европа – Западный Китай», «Внутренние водные пути», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», «Коммуникации между центрами экономического роста» и части показателей ФП «Морские порты России» в указанных методиках не определены источники данных и ответственные за сбор данных, что создает риски непредставления своевременной и достоверной информации для обеспечения мониторинга.

Методика расчета показателя «Количество субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления (нарастающим итогом с 2019 года)» ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не разработана.

7.2. Цель 2. Оценка возможностей достижения ожидаемых результатов и целей Комплексного плана

7.2.1. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что реализация Комплексного плана оказывает влияние на достижение 4 национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204, в том числе:

- «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов». На достижение указанной цели оказывают влияние все ФП Комплексного плана в части мероприятий, направленных на устранение

14. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

инфраструктурных ограничений социально-экономического развития территорий и создание условий для улучшения инвестиционного климата;

- «Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами». На достижение этой цели оказывают влияние ФП «Европа – Западный Китай», «Морские порты России», «Транспортно-логистические центры», «Железнодорожный транспорт и транзит» и «Коммуникации между центрами экономического роста» в части мероприятий, направленных на развитие инфраструктуры, способствующей росту экспорта несырьевых товаров;
- «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере». На достижение данной цели косвенное влияние оказывает ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в рамках решения задачи «Внедрение интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий» путем создания на основе цифровых технологий единой среды взаимодействия как основы внедрения риск-ориентированного управления;
- «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа». На достижение указанной цели оказывает влияние ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» в части мероприятий, направленных на развитие распределенной генерации на основе возобновляемых источников энергии в удаленных и изолированных энергорайонах и внедрение интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством.

Согласно Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹⁵ (далее – ОНДП) и Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года реализация Комплексного плана оказывает влияние на достижение только первых двух из вышеназванных национальных целей, что не согласуется с оценкой Счетной палаты Российской Федерации.

7.2.2. Исходя из проведенной декомпозиции целей Комплексного плана можно сделать вывод, что на достижение цели «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов», предусмотренной Указом № 204, направлены мероприятия шести ФП транспортной части Комплексного плана: «Европа – Западный Китай», «Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Транспортно-логистические центры», «Коммуникации между центрами экономического роста».

Анализ свидетельствует о недостаточности перечня запланированных мероприятий ФП Комплексного плана для достижения указанной цели.

15. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.Медведевым 29 сентября 2018 г.

Согласно Указу № 204 ее достижение должно быть обеспечено в том числе за счет решения задачи по строительству и модернизации российских участков автомобильных дорог, относящихся к международному транспортному коридору «Европа – Западный Китай», в состав которого входят автодороги федерального значения М-11 «Москва – Санкт-Петербург», «Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД), Пусковой комплекс № 3», а также «Москва – Нижний Новгород – Казань» и ряд автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном.

В ФП «Европа – Западный Китай» предусмотрено строительство автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» в обход г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу. Мероприятия по реконструкции (капитальному ремонту) автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном, необходимые для полноценного создания указанного скоростного международного маршрута, в ФП отсутствуют.

Справочно: Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам реализация мероприятия по строительству скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» ФП «Европа – Западный Китай» временно приостановлена (протокол от 6 августа 2019 г. № 11).

Для достижения вышеуказанной цели также требуется решение задачи по сокращению времени перевозки контейнеров железнодорожным транспортом.

ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» не содержит мероприятий, направленных на уменьшение сроков погрузочно-разгрузочных работ на контейнерных терминалах, расположенных на пути следования транзитных контейнерных составов.

Проведенный анализ показал, что показатели функционирования объектов инфраструктуры в части увеличения грузопотока по Северному морскому пути до 80 млн тонн могут быть не выполнены в срок, предусмотренный Указом № 204.

Ряд потенциальных крупных перевозчиков по Северному морскому пути (в том числе ООО «УК «ВостокУголь»¹⁶, ООО «Северная звезда» и АО «Нефтегазхолдинг»¹⁷ с планируемым объемом грузопотока к 2024 году 28 млн тонн) не обладают ледокольным флотом и судами арктического класса для перевозки грузов в акватории Северного морского пути.

Для решения данной проблемы УК «ВостокУголь» планирует сделать заказ соответствующих судов на судостроительной верфи «Звезда», которая согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 г. № 538-р является единственным исполнителем работ по строительству атомного ледокола проекта 10510 «Лидер». Указанный факт не исключает рисков дефицита мощностей предприятия для выполнения заказа для УК «ВостокУголь» и, как следствие, дефицита судов ледового класса у компании.

16. Письма УК «ВУ» в адрес Росморречфлота по вопросу согласования плана графика реализации ФП «Северный морской путь» от 24 августа 2018 г. № 03-24/08-18 и от 9 января 2019 г. № 25-09/01-19.

17. Ответ на запрос ФГУП «РОСМОРПОРТ» от 6 декабря 2018 г. № АЛ-32/10424-19 (исх. № 3491 от 21 декабря 2018 г.) по вопросу согласования плана графика реализации ФП «Северный морской путь».

Согласно паспорту ФП «Северный морской путь» планируемый объем грузоперевозок по Северному морскому пути к 2024 году учитывает прогноз перевозки нефти в объеме 5 млн тонн АО «Нефтегазхолдинг». При этом в настоящее время АО «Нефтегазхолдинг» только ведет геолого-разведочные работы на участках месторождений на полуострове Таймыр, по результатам которых не исключена возможность недостаточности объема добываемой нефти для обеспечения заявленных объемов перевозок.

В рамках решения задачи по увеличению мощностей морских портов Российской Федерации, предусмотренной Указом № 204, Комплексным планом также запланированы мероприятия по комплексному развитию Мурманского транспортного узла, в том числе строительство угольного терминала «Лавна» со сроком реализации до 2022 года. Инвестиционное соглашение по строительству угольного терминала «Лавна» было подписано еще в 2014 году, однако в 2015 году реализация проекта была отложена в связи с изменением конъюнктуры рынка.

Основным рынком сбыта для грузов, направляемых через Мурманский транспортный узел, являются страны Европы, доля потребления угля в совокупном потреблении энергии которых падает в связи с его постепенной заменой газом и возобновляемыми источниками энергии¹⁸. За 2018 год потребление угля в Европе сократилось на 4,9 %.

В связи с постепенным вытеснением угля из энергобаланса Европы существуют риски недозагрузки создаваемых мощностей угольного терминала «Лавна».

7.2.3. На достижение цели Комплексного плана «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» направлены мероприятия следующих ФП:

- «Железнодорожный транспорт и транзит»;
- «Коммуникации между центрами экономического роста»;
- «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»;
- «Высокоскоростное железнодорожное сообщение»;
- «Внутренние водные пути»;
- «Морские порты России».

Результаты анализа показывают, что перечня запланированных мероприятий ФП Комплексного плана для достижения указанной цели недостаточно.

Согласно Указу № 204 для ее достижения необходимо расширение сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов, минуя г. Москву, до 50 % от общего объема внутренних регулярных авиационных маршрутов.

При этом предусмотренные в ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» мероприятия по субсидированию региональных маршрутов и пополнению парка

18. Согласно данным статистического ежегодника мировой экономики (<https://d1owejb4br3l12.cloudfront.net/about-us/press-release/2019-press-release-world-energy-news.pdf>) (Global Energy Trends, 2019 Edition: Historically High Energy Consumption & CO2 Emissions in 2018).

воздушных судов охватывают только часть авиаперевозчиков – получателей субсидий, и не содержат правовых и организационных мер стимулирования авиакомпаний к переориентации географии полетов с московского авиационного узла на региональный уровень.

Отсутствие увязки указанных мер господдержки авиаперевозок с мероприятиями по строительству (реконструкции) объектов аэродромной инфраструктуры, предусмотренными ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», может привести к недозагрузке инфраструктуры реконструированных в рамках ФП аэропортов (аэродромов) в результате низкого дополнительного пассажиропотока и грузопотока, обусловленного расширением географии субсидируемых полетов, выполняемых авиакомпаниями¹⁹.

В рамках указанной цели также планируется решение задачи по увеличению пропускной способности внутренних водных путей.

При этом ФП «Внутренние водные пути» не содержит мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры внутреннего водного транспорта, применяемой для перевозок пассажиров, в том числе в регионах, где указанный вид транспорта носит безальтернативный характер (например, в ряде районов Крайнего Севера). В указанном ФП не нашли отражения мероприятия по развитию (приобретению, строительству) речного флота. Вместе с тем высокий износ речного транспортного флота (в 2017 году 95 % грузовых судов и 65 % пассажирских судов имели возраст более 25 лет), а также снижение количества речных и озерных судов (на 26,9 % за период с 2005 по 2017 год) негативно влияют на объемы речных перевозок и состояние отрасли в целом.

7.2.4. Достижение цели Комплексного плана «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» должно быть обеспечено за счет реализации мероприятий ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» энергетической части Комплексного плана.

Согласно Указу № 204 для ее достижения необходима в том числе модернизация генерирующих мощностей гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития. Необходимость модернизации в рамках Комплексного плана генерирующих мощностей гидроэнергетики предусмотрена также в ОНДП.

В паспорте ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не предусмотрены мероприятия, направленные на решение указанной задачи.

Таким образом, перечня запланированных мероприятий Комплексного плана недостаточно для достижения его целей, предусмотренных Указом № 204.

Мероприятия ФП Комплексного плана не в полной мере позволяют обеспечить решение задач по развитию авиационного сообщения внутри страны, модернизации

19. Федеральным проектом предусматривается увеличение субсидируемых региональных маршрутов внутренних воздушных линий до 175 единиц к 2024 году.

магистральной дорожной сети, ускорению товародвижения в железнодорожном сообщении.

7.2.5. Проведенный анализ свидетельствует о недостаточной согласованности мероприятий Комплексного плана с отдельными документами стратегического планирования федерального уровня.

Не в полной мере мероприятия энергетической части Комплексного плана увязаны с положениями Стратегии пространственного развития.

В ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не предусмотрены мероприятия по внедрению энергосберегающих и энергоэффективных технологий в Арктической зоне Российской Федерации и на территориях Крайнего Севера, а в ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» – мероприятия по развитию инфраструктуры для использования сжиженного природного газа на внутреннем рынке²⁰.

Одним из принципов реализации Стратегии пространственного развития определена синхронизация во времени предусмотренных мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры федерального, регионального и местного значения.

Сроки проведения и завершения работ на объектах транспортной инфраструктуры, предусмотренные Комплексным планом и другими национальными проектами, не синхронизированы. Это негативно влияет на уровень транзитного потенциала страны.

В рамках ФП «Морские порты России» осуществляются мероприятия по реконструкции объектов федеральной собственности в морском порту «Певек» (Чукотский автономный округ), взаимосвязанные с мероприятиями национального проекта «Международная кооперация и экспорт» по модернизации морского пункта пропуска «Певек», который в настоящее время не функционирует.

Открытие морского пункта пропуска «Певек» планируется после 1 декабря 2023 года (в соответствии с паспортом ФП «Логистика международной торговли»). При этом завершение работ по реконструкции объектов федеральной собственности в морском порту «Певек» в рамках ФП «Морские порты России» предусмотрено в конце 2020 года. Следовательно, экспорт грузов через морской пункт пропуска «Певек» будет возможен только через 3 года после завершения работ по реконструкции объектов федеральной собственности в порту.

ФП «Морские порты России» также предусмотрены мероприятия по строительству многофункционального грузового района морского порта «Поронайск». В настоящее время морской пункт пропуска в порту «Поронайск» не функционирует, его модернизация в рамках ФП «Логистика международной торговли» не предусмотрена.

Кроме того, в рамках ФП «Морские порты России» реализуется ряд мероприятий по развитию морского порта «Ванино» (Хабаровский край). При этом в Комплексном плане отсутствуют мероприятия по реконструкции автомобильной дороги

20. Раздел VI «Основные направления пространственного развития Российской Федерации» Стратегии пространственного развития.

федерального значения А-376 на участке от пгт. Ванино до г. Хабаровска, необходимые для обеспечения роста грузоперевозок в указанном направлении.

7.2.6. Несмотря на то, что планирование мероприятий ФП транспортной части Комплексного плана осуществлялось для обеспечения его целей и задач, состав ряда объектов (мероприятий) Комплексного плана и входящих в него ФП не полностью согласован.

Так, Комплексным планом в рамках ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» предусмотрен результат (мероприятие) «Осуществление строительства вторых путей на участке Багерово – Владиславовка – Джанкой и электрификация на Феодосию с реконструкцией существующего однопутного участка». При этом в паспорте ФП указанный результат (мероприятие) отсутствует.

В ФП «Северный морской путь» отсутствует мероприятие по строительству базы и причала для стоянки аварийно-спасательных судов (г. Мурманск), предусмотренное Комплексным планом. При этом паспортом указанного ФП предусмотрено строительство Северного широтного хода, продление срока эксплуатации ядерных установок атомных судов и строительства морского терминала в бухте «Север», которые Комплексным планом не предусмотрены.

Справочно: в НП «Транспортная часть Комплексного плана» вышеуказанные несоответствия устранены частично – предусмотренное ФП «Северный морской путь» мероприятие по строительству морского терминала в бухте «Север» отсутствует.

Кроме того, в Комплексном плане не указаны цели, на достижение которых направлены мероприятия ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» энергетической части плана.

7.2.7. Минтранс России не в полном объеме обеспечена увязка параметров Комплексного плана с государственной программой Российской Федерации «Развитие транспортной системы»²¹ (далее – госпрограмма). В результате значительное количество мероприятий, реализуемых в рамках ФП транспортной части Комплексного плана за счет средств федерального бюджета, в госпрограмме и федеральной адресной инвестиционной программе (далее – ФАИП) не отражены.

В рамках ФП «Морские порты России» за счет средств федерального бюджета предусмотрено финансирование 14 мероприятий, из которых 5 мероприятий в ФАИП (на 2019–2021 годы) и госпрограмму не включены, в том числе: строительство 4 ледоколов для портов Северо-Западного и Дальневосточного бассейнов; строительство многофункционального грузового района морского порта «Поронайск», объектов федеральной собственности специализированного зернового терминала в морском порту «Зарубино», объектов федеральной собственности в с. Никольское; реконструкция береговых сооружений автомобильно-железнодорожного паромного сообщения Ванино – Холмск в морском порту

21. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2017 г. № 1596.

«Холмск» и берегоукреплений оградительных дамб Калининградского морского канала.

Из 24 мероприятий ФП «Северный морской путь» 8 мероприятий с объемом финансирования 12 710,8 млн рублей не отражены в госпрограмме и ФАИП.

7.2.8. Комплексным планом в части транспортной инфраструктуры предусматривается 26 показателей, в том числе 6 целевых и 20 дополнительных показателей в части энергетической инфраструктуры (5 целевых показателей, состав которых представлен в приложении № 1 к отчету).

Достижение целей Комплексного плана «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов» характеризуется 3 целевыми и 17 дополнительными показателями; «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» – 3 целевыми и 3 дополнительными показателями; «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» – 5 целевыми показателями.

Целевые и дополнительные показатели Комплексного плана в целом соответствуют параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в том числе в части роста грузо- и пассажирооборота на различных видах транспорта, увеличения доли внутренних авиаперевозок минуя Московский авиационный узел, динамики производства электроэнергии и др. Большинство показателей в указанном Прогнозе отсутствуют, что не позволяет сделать вывод о том, насколько в нем учтены мероприятия Комплексного плана.

Несмотря на значительное количество утвержденных показателей в рамках транспортной части Комплексного плана по цели «Повышение уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры» отсутствуют показатели, характеризующие достижение результатов по расширению автодорожной, морской, речной и железнодорожной инфраструктуры (кроме пригородного сообщения Московского узла).

В рамках энергетической части Комплексного плана не предусмотрены показатели, характеризующие выполнение ряда задач, отмеченных в Указе № 204, в части устойчивого энергоснабжения потребителей на территориях субъектов Российской Федерации, а также развития распределенной генерации, в том числе на основе возобновляемых источников энергии, в первую очередь в удаленных и изолированных энергорайонах.

Не установлены показатели, позволяющие оценить решение задачи ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».

Паспортами ФП транспортной части Комплексного плана предусмотрено 33 целевых показателя, что на 7 показателей больше, чем утверждено паспортом Комплексного плана.

Несмотря на рост общего количества показателей в паспорте ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» отсутствуют показатели, характеризующие реализацию мероприятия «Электрификация направления Ожерелье – Узловая – Елец», направленного на развитие пассажиропотока в железнодорожном транспорте между Центральным и Северо-Западным регионами, а также Югом страны.

Паспорт ФП «Внутренние водные пути» целесообразно дополнить показателями уровня безопасности судоходных гидротехнических сооружений, установленными Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года («Доля судоходных гидротехнических сооружений, подлежащих декларированию безопасности, имеющих опасный или неудовлетворительный уровни безопасности, в общем количестве судоходных гидротехнических сооружений, %»).

Количественный и качественный состав показателей ФП транспортной части Комплексного плана не позволяет использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204.

Мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог в ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» и «Морские порты России» характеризуются только показателями их протяженности. При этом отсутствуют индикаторы, характеризующие факторы обеспечения экономического роста, включая увеличение объема перевозок автомобильным транспортом на участках автомобильных дорог (магистральных трассах), снижение транспортных издержек и уровня загрузки магистральной дорожной сети.

Паспортом ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» определены показатели, характеризующие достижение цели проекта «Увеличение количества введенных в эксплуатацию взлетно-посадочных полос до 48 единиц и вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры», в том числе:

- количество введенных в эксплуатацию после реконструкции (строительства) взлетно-посадочных полос;
- количество реконструированных (построенных) вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры;
- авиационная подвижность населения.

Представляется целесообразным дополнить указанный перечень показателями, характеризующими результат реализации вышеуказанных мероприятий, в том числе по увеличению пассажиро- и грузопотока, например: количество международных и внутренних рейсов (объемы перевозок (пассажиры всего, пассажиры транзит, груз, почта)).

7.2.9. Проведенный анализ свидетельствует о необоснованности и некорректности расчетов значений отдельных целевых показателей ФП транспортной части Комплексного плана.

ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» предусмотрено увеличение значения основного показателя «Пассажиропоток в пригородном железнодорожном сообщении Московского транспортного узла» с 778,20 млн пассажиров в 2021 году до 850 млн пассажиров в 2024 году. При этом план мероприятий по реализации ФП (в части результата «Усиление железнодорожной инфраструктуры для освоения прогнозируемых пассажирских перевозок в Московском транспортном узле») предусматривает выполнение всех контрольных точек в период до 2021 года и не содержит мероприятий, направленных на увеличение пассажиропотока в период с 2021 по 2024 год.

В рамках указанного ФП значение целевого показателя по вводу автомобильных дорог, переданных в доверительное управление ГК «Автодор» (201,8 км – в 2019 году, 342,4 км – в 2020 году), имеет значительное расхождение с программой деятельности ГК «Автодор» на долгосрочный период (2010–2021 годы)²² (222,1 км и 197,1 км соответственно), определяющей основные направления, ожидаемые результаты деятельности, а также целевые показатели²³.

Общее значение показателя «Прирост производственной мощности морских портов» за период 2018–2024 годов составляет 357 млн тонн (раздел 2 Комплексного плана). В разделе 4.2 Комплексного плана приводится информация о приросте значения указанного показателя на 354,1 млн тонн в результате реализации мероприятий ФП «Морские порты России». Согласно паспорту указанного ФП увеличение мощностей морских портов к 2024 году составит только 336,7 млн тонн.

Справочно: в НП «Транспортная часть Комплексного плана» указанное расхождение устранено – прогнозируемое увеличение мощности морских портов составляет 336,7 млн тонн. Это соответствует параметрам паспорта ФП «Морские порты России».

Мощность морских портов России на 1 января 2018 года составила 1,053 млрд тонн²⁴.

По итогам реализации мероприятий ФП «Морские порты России» в полном объеме мощность морских портов должна составить 1,39 млрд тонн. Это на 90 млн тонн больше показателя, предусмотренного Комплексным планом и паспортом ФП (1,3 млрд тонн).

Прирост производственной мощности морских портов за 2017 и 2018 годы составил 49,8 и 51,5 млн тонн соответственно²⁵. Это на 27,8 млн тонн и на 32,5 млн тонн превышает соответствующие параметры паспорта Комплексного плана и ФП «Морские порты России» (22 млн тонн и 19 млн тонн).

22. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р (в редакции от 29 июня 2019 года).

23. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги».

24. Данные статистической отчетности (форма № 1-ПК (мор) за 2017 год.

25. Данные статистической отчетности (форма № 1-ПК (мор).

7.2.10. Оценка перечня результатов энергетической части Комплексного плана показала их недостаточную измеримость.

Предусмотренные Комплексным планом характеристики отдельных результатов ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не содержат количественные показатели, позволяющие оценить их достижение, в том числе:

- «Обеспечена максимальная эффективность функционирования новых генерирующих мощностей»;
- «Обеспечен импульс развития отечественных энергомашиностроительных технологий в рассматриваемой области»;
- «Внедрен механизм поддержки использования распределенной генерации на основе возобновляемых источников энергии в удаленных и изолированных энергорайонах».

В составе ответственных исполнителей результата «Улучшены технико-экономические показатели функционирования тепловых электростанций в ЕЭС России и поставляющих электрическую энергию на оптовый рынок в 2024 году» отсутствуют субъекты электроэнергетики.

7.2.11. Паспортом НП «Транспортная часть Комплексного плана» на его реализацию в период 2019–2024 годов предусмотрено направить 7 000,7 млрд рублей, в том числе средства: федерального бюджета – 3 009,1 млрд рублей (или 43 % общего объема финансирования), внебюджетных источников – 3 733,5 млрд рублей (53,3 %). В Комплексном плане информация о финансовом обеспечении его энергетической части отсутствует.

Основной период вложений финансовых средств за счет всех источников планируется на 2022–2023 годы, в течение которых предусмотрены расходы составляют 1 544,0 млрд рублей и 1 432,0 млрд рублей соответственно. Это на 66–79 % превышает прогнозируемый объем расходов на реализацию мероприятий Комплексного плана в 2019 году.

Отсутствие достаточного количества строительных компаний и поставщиков, способных обеспечить реализацию масштабных инвестиционных проектов, особенно на территории Дальневосточного федерального округа, могут не позволить своевременно освоить указанные средства.

Например, по объекту «Строительство и реконструкция аэропортового комплекса «Игнатьево» (г. Благовещенск), включенному в ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», в период 2018–2019 годов проведено 6 конкурсных процедур, которые были признаны несостоявшимися. Заявки от подрядных организаций поступили только при проведении 1 и 2 конкурсов.

Отсутствие разработанной проектной документации по ряду объектов, включенных в ФП транспортной части Комплексного плана, а также установленного перечня объектов, предусмотренных к строительству (реконструкции), не позволяет оценить достаточность запланированного объема финансовых ресурсов.

На реализацию ФП «Европа – Западный Китай» предусмотрено 655,1 млрд рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 390,4 млрд рублей, внебюджетных источников – 264,6 млрд рублей.

Решением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева (от 30 октября 2019 г. № ДМ-П19-9403) согласованы этапы и сроки строительства отдельных участков международного транспортного коридора «Европа – Западный Китай».

При этом проектно-сметная документация по строительству автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», входящей в состав международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай», не разрабатывалась. ГК «Автодор» не заключен договор на разработку документации по планировке территории.

Решения Правительства Российской Федерации о заключении концессионного соглашения либо о реализации строительства данной автомобильной дороги по иным договорам (соглашениям) не приняты. В результате финансовая модель реализации проекта ГК «Автодор» не утверждена.

Таким образом, оценить достаточность объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Комплексного плана, на реализацию мероприятий ФП не представляется возможным.

На выполнение работ по объекту «Строительство многофункционального грузового района морского порта «Поронайск»²⁶ предусмотрено 24 996,0 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 3 964,0 млн рублей. Паспортом инвестиционного проекта, утвержденным 15 марта 2019 года, предусмотрен объем финансирования (в ценах соответствующих лет) 25 096,6 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 4 064,6 млн рублей, т.е. на 100,0 млн рублей больше.

Существуют риски недостаточности финансовых ресурсов на реализацию указанного ФП.

На реализацию ФП «Северный морской путь» предусмотрено 707,4 млрд рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 246,1 млрд рублей, внебюджетных источников – 461,3 млрд рублей.

Анализ паспортов инвестиционных проектов в рамках реализации ФП показал, что по 5 мероприятиям стоимость строительства в ценах соответствующих лет превышает учтенные в федеральных проектах объемы финансирования. Это может потребовать дополнительного финансирования из федерального бюджета.

Например, установленная в паспорте инвестиционного проекта «Строительство многофункциональных аварийно-спасательных судов ледового класса.

Многофункциональное аварийно-спасательное судно мощностью 18 МВт (2 ед.)» стоимость (19 262,8 млн рублей) превышает объем финансирования по паспорту ФП (18 706,9 млн рублей).

26. Первоначально утвержден 29 января 2019 г. паспортом ФП «Морские порты России».

7.2.12. Объем финансового обеспечения транспортной части Комплексного плана на 2019 год за счет средств федерального бюджета предусмотрен паспортом НП «Транспортная часть Комплексного плана» в сумме 327 276,9 млн рублей, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 58 203,3 млн рублей, внебюджетных источников – 399 131,9 млн рублей.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана утверждены в 2019 году в сумме 370 299,9 млн рублей²⁷. Расходы предусмотрены на реализацию 7 из 9 ФП (не утверждены бюджетные ассигнования на 2019 год по ФП «Высокоскоростное железнодорожное сообщение» и «Транспортно-логистические центры»).

Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 ноября 2019 года по сравнению с Федеральным законом № 459-ФЗ увеличены на 7 962,2 млн рублей и составили 378 262,1 млн рублей.

В федеральном бюджете по состоянию на 1 ноября 2019 года предусмотрены средства на реализацию ряда мероприятий энергетической части Комплексного плана в общем объеме 17 604,5 млн рублей, в том числе:

- взнос в уставный капитал АО «Крымэнерго» – в сумме 1 711,5 млн рублей на строительство объектов энергетики в Крыму (пункты 1.6.3–1.6.9 Комплексного плана);
- взнос в уставный капитал ПАО «РусГидро» на строительство 2 одноцепных ВЛ 110 кВ Певек – Билибино (этап строительства № 1) – в сумме 7 000,0 млн рублей (пункт 1.6.14 Комплексного плана);
- расходы на строительство и ввод в эксплуатацию Плавучей атомной тепловой электрической станции – в сумме 838,6 млн рублей;
- субсидии Правительству Чукотского автономного округа на строительство энергоцентра в г. Билибино – в сумме 8 054,4 млн рублей.

Коды бюджетной классификации, позволяющие идентифицировать указанные средства как расходы на Комплексный план, в бюджетной классификации Российской Федерации Минфином России не предусмотрены. Это не способствует прозрачности формирования бюджета и эффективности контроля за его исполнением.

7.2.13. По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение расходов федерального бюджета в рамках Комплексного плана осуществлялось по 6 ФП («Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» и «Внутренние водные пути») и составило 216 905,5 млн рублей (57,3 %).

В полном объеме не исполнены расходы по ФП «Европа – Западный Китай» (в связи с недоведением до Минтранса России лимитов бюджетных обязательств).

27. Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» с учетом изменений по состоянию на 1 сентября 2019 года (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

Уровень исполнения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана составил 0,52 %, а внебюджетных средств – 29,9 %.

Анализ свидетельствует о соблюдении субъектами Российской Федерации (Архангельская и Вологодская области) предельного уровня софинансирования расходного обязательства из федерального бюджета в отношении субсидий, полученных в рамках реализации Комплексного плана. Объем предоставленных межбюджетных субсидий из федерального бюджета в рамках реализации ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» Комплексного плана составил 1 058,0 млн рублей, или 81,4 % установленного годового объема.

Информация об исполнении расходов на реализацию мероприятий представлена в приложении № 4 к отчету.

Несмотря на обеспеченность мероприятий Комплексного плана, предусмотренных к реализации в 2019 году за счет средств федерального бюджета, соответствующими объемами финансирования (378 262,1 млн рублей согласно сводной бюджетной росписи) низкий уровень организации работ ответственными исполнителями мероприятий федеральных проектов может привести к расходу указанных средств не в полном объеме.

Объем недоведенных лимитов бюджетных обязательств (далее – ЛБО) по транспортной части Комплексного плана по состоянию на 1 ноября 2019 года составил 8 557,3 млн рублей, большая часть которых приходится на ФП «Внутренние водные пути» (в связи с отсутствием проектно-сметной документации по объектам строительства Нижегородского низконапорного гидроузла (2-й этап) и ФП «Европа – Западный Китай» (в связи с приостановкой реализации объекта «Строительство скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань»)).

В рамках реализации ФП «Коммуникации между центрами экономического роста» существуют значительные риски неввода в эксплуатацию в 2019 году 6 объектов строительства (реконструкции) автомобильных дорог планируемой протяженностью 51,4 км: по одному государственный контракт расторгнут, по другим – работы приостановлены в связи с необходимостью прохождения повторной госэкспертизы проектной документации, проведением археологических изысканий.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации Комплексного плана, в том числе достижения целевых значений показателей, установленных результатов деятельности

7.3.1. Анализ хода реализации Комплексного плана показал, что из 12 мероприятий с планируемым сроком завершения в 2018 году выполнены только 5, или 41,7 %.

В рамках ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» не завершено 7 из 9 мероприятий, в том числе не обеспечен ввод в эксплуатацию следующих объектов:

- «Строительство двухцепной ВЛ 220 кВ Тира-Надежинская»;

- «Строительство ПС 220 кВ Исконная»;
- «Строительство ПС 220 кВ Восточная промзона»;
- «Строительство ПС 500 кВ Преображенская»;
- «Строительство ПС Промпарк с ВЛ 220 кВ»;
- «Строительство ПС 220 кВ Ермак».

Значения показателей ФП, установленные паспортом Комплексного плана на 2018 год, были достигнуты не в полном объеме. Средняя скорость доставки транзитного контейнеропотока составила 810 км/сутки при плановом значении 868 км/сутки. Не достигнуто целевое значение (1 %) показателя «Снижение избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России, включая нормативный резерв (нарастающим итогом) ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией». В отчетном году зафиксировано увеличение избытка установленной мощности в ЕЭС России на 5,4 %. Это обусловлено низким ростом максимума нагрузки (0,5 %) при существенном росте установленной мощности электростанций (более 3000 МВт).

За 9 месяцев текущего года из 29 целевых показателей, установленных паспортами ФП на 2019 год, целевое значение достигнуто по одному: «Протяженность участков внутренних водных путей, ограничивающих их пропускную способность» – 13,4 тыс. км. Это обусловлено отсутствием динамики целевого значения указанного показателя в 2019 году по сравнению с фактическим значением 2017 и 2018 годов.

Информация о достижении целевых показателей, установленных паспортами ФП, в 2018 году и девять месяцев 2019 года представлена в приложении № 2 к отчету.

7.3.2. Из 52 контрольных точек, предусмотренных к реализации по состоянию на 1 октября 2019 года в рамках транспортной части Комплексного плана, не достигнуто 22, или 42,3 %, в том числе:

- в рамках ФП «Морские порты России» не заключены государственные контракты на выполнение строительно-монтажных работ по 3 объектам морской инфраструктуры. Не разработана проектная документация (далее – ПСД) на 5 объектов капитального строительства (реконструкции);
- в рамках ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» не заключены государственные контракты на выполнение строительно-монтажных работ по 6 объектам аэродромной инфраструктуры;
- в рамках ФП «Внутренние водные пути» не заключен государственный контракт по объекту «Строительство Багаевского гидроузла на р. Дон» (объекты II этапа), завершение работ по которому запланировано на 2020 год, а объем предусмотренных в 2019 году средств федерального бюджета составляет 7 515,2 млн рублей. Учитывая определенный проектной документацией срок производства работ (36 месяцев), решением проектного комитета транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (рабочей группы Правительственной комиссии по транспорту) (протокол от 1 июля

2019 г. № 3) предусмотрен перенос срока ввода вышеуказанного объекта в эксплуатацию на 2023 год.

В рамках ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» энергетической части Комплексного плана не обеспечена реализация проекта «Иные мероприятия по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова». Из общего объема бюджетных ассигнований 1 711,47 млн рублей, утвержденных на указанные цели Федеральным законом № 459-ФЗ, 629,24 млн рублей планируется направить на финансирование проектно-изыскательских работ по строительству электросетевых объектов на территории Крымского полуострова, а оставшиеся 1 082,23 млн рублей – на строительство электросетевых объектов на территории объединенной энергетической системы Юга для выдачи мощности в энергосистему Крыма.

Минэнерго России в октябре 2019 года обеспечена детализация мероприятий по разработке проектно-сметной документации по строительству электросетевых объектов на сумме 629,24 млн рублей. При этом по состоянию на 1 ноября 2019 года пообъектная детализация мероприятий по строительству электросетевых объектов в сумме 1 082,23 млн рублей отсутствует.

Указанные факты свидетельствуют о возможных срывах сроков производства работ и недостижения целевых показателей ФП и Комплексного плана.

7.3.3. Анализом ежеквартальных отчетов о реализации ФП установлены факты предоставления федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию ФП, неполной информации о прогнозных значениях целевых показателей ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», некорректных сведений об исполнении расходов федерального бюджета по ФП «Внутренние водные пути», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», необоснованной оценке рисков реализации ФП «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь».

В рамках ФП «Морские порты России» установлены факты непредоставления юридическими лицами – участниками ФП отчетов об их реализации в ответственный федеральный орган исполнительной власти – Росморречфлот, что с учетом значительной доли внебюджетного финансирования мероприятий ФП снижает достоверность информации о результатах мониторинга его выполнения.

У федеральных органов исполнительной власти отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий Комплексного плана, в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, по соблюдению сроков реализации мероприятий, а также предоставления ими отчетов об использовании внебюджетных средств.

7.3.4. Формирование, согласование (одобрение), утверждение и предоставление информации и документов, разрабатываемых при осуществлении проектной деятельности, осуществляются в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет», которая предназначена в том числе для обеспечения

прозрачности, открытости и подотчетности деятельности государственных органов (пункт 5 Положения № 1288).

В ГИИС «Электронный бюджет» представлены в том числе первоначальные паспорта ФП, входящие в состав Комплексного плана, а также запросы на изменение паспортов и планов мероприятий по реализации ФП. По состоянию на 1 ноября 2019 года отчеты о ходе реализации четырех из девяти ФП в ГИИС «Электронный бюджет» отсутствовали. Это не способствует эффективности мониторинга реализации мероприятий Комплексного плана и не позволяет в настоящее время использовать указанную систему в качестве основного инструмента получения необходимой информации для осуществления контроля реализации ФП Комплексного плана²⁸.

8. Выводы

8.1. Цели и задачи Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года соответствуют целям и задачам, установленным Указом № 204.

Перечень мероприятий Комплексного плана не в полной мере согласован с положениями Указа № 204 и отдельными документами стратегического планирования Российской Федерации.

В паспорте ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» отсутствуют мероприятия, направленные на решение предусмотренной Указом № 204 и Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года задачи по модернизации генерирующих мощностей гидроэлектростанций в соответствии с потребностями социально-экономического развития.

8.2. В ходе реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в 2019 году в целом урегулированы вопросы формирования системы рейтингования (ранжирования) проектов, включаемых в федеральные проекты Комплексного плана, а также координации действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий.

8.3. Для решения задачи по скоординированному развитию магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой в целях обеспечения пространственного развития территорий не в полном объеме разработана нормативно-методическая база.

Не определен порядок координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по утверждению (корректировке) субъектами Российской Федерации комплексных

28. Рекомендовано пунктом 3 постановления Совета Федерации от 23 июля 2019 г. № 331-СФ «О реализации Единого плана деятельности Правительства Российской Федерации по достижению национальных целей в области экономики».

планов развития инфраструктуры регионального значения. Не утверждены рекомендации по разработке субъектами Российской Федерации комплексных планов модернизации и расширения региональной инфраструктуры.

8.4. Перечня мероприятий федеральных проектов Комплексного плана недостаточно для достижения их целей.

В ФП «Европа – Западный Китай» отсутствуют мероприятия по реконструкции (капитальному ремонту) автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном, необходимые для полноценного создания указанного скоростного международного маршрута.

ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» не содержит мероприятий, направленных на уменьшение сроков погрузочно-разгрузочных работ на контейнерных терминалах, расположенных на пути следования транзитных контейнерных составов.

8.5. Не обеспечена в полной мере синхронизация мероприятий по строительству (реконструкции) объектов транспортной инфраструктуры, что не соответствует принципам реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

8.6. Целевые и дополнительные показатели Комплексного плана в целом соответствуют положениям Указа № 204 и параметрам Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, в том числе в части увеличения доли внутренних авиаперевозок минуя Московский авиационный узел.

Мероприятия ФП «Региональные аэропорты и маршруты» не включают правовые и организационные меры стимулирования авиакомпаний к переориентации географии полетов с Московского авиационного узла на региональный уровень.

8.7. В составе целевых и дополнительных показателей Комплексного плана отсутствуют показатели, характеризующие выполнение задач по развитию распределенной генерации и гарантированному обеспечению транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата.

Количественный и качественный состав показателей ФП транспортной части Комплексного плана не позволяет использовать их для объективной оценки достижимости национальных целей развития Российской Федерации, предусмотренных Указом № 204.

Не предусмотрены показатели, характеризующие факторы обеспечения экономического роста, включая увеличение пассажиро- и грузопотока на участках автомобильных дорог (магистральных трассах) и воздушном транспорте, снижение транспортных издержек.

8.8. Большая часть показателей ФП Комплексного плана (92,1 %) отсутствует в Федеральном плане статистических работ, что не способствует достоверности и надежности данных о достижении их фактических значений.

8.9. Разработанные в рамках реализации Комплексного плана документы в сфере организации проектной деятельности не в полном объеме соответствуют требованиям нормативных правовых и методических документов.

В паспорте НП «Транспортная часть Комплексного плана» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения № 1288.

В планах мероприятий по реализации ФП «Морские порты России», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Северный морской путь» для мероприятий по строительству объектов не использованы специальные контрольные точки, предусмотренные Методическими указаниями по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов. Это не позволяет оценить степень реализации мероприятий, предусмотренных федеральными проектами, по строительству соответствующих объектов инфраструктуры.

8.10. Предложения по реализации отдельных вопросов энергетической части Комплексного плана, согласованные Председателем Правительства Российской Федерации 25 декабря 2018 года, до настоящего времени не выполнены.

Не образованы специализированные рабочие группы по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. Это не обеспечивает полноценную координацию участников ФП Комплексного плана.

8.11. Показатели функционирования объектов магистральной инфраструктуры, создаваемой в рамках Комплексного плана, в части увеличения грузопотока по Северному морскому пути до 80 млн тонн могут быть не выполнены в срок, предусмотренный Указом № 204. Это связано с отсутствием у ряда потенциальных крупных перевозчиков судов арктического класса для перевозки грузов в акватории Северного морского пути.

8.12. Отсутствие проектной документации по ряду объектов, включенных в ФП транспортной части Комплексного плана, не позволяет оценить достаточность объема финансовых ресурсов, предусмотренных паспортом Комплексного плана, на реализацию мероприятий.

До настоящего времени не разработана проектно-сметная документация по строительству автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань», входящей в состав международно-транспортного маршрута «Европа – Западный Китай».

8.13. У руководителей ФП Комплексного плана отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесторами, ответственными за выполнение мероприятий Комплексного плана, в том числе в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, а также по соблюдению сроков реализации мероприятий.

8.14. По состоянию на 1 ноября 2019 года на низком уровне исполнены расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий транспортной части Комплексного плана (57,3 % показателя сводной бюджетной росписи).

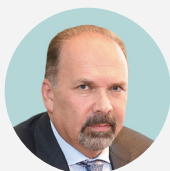
8.15. Несвоевременное выполнение мероприятий, установленных планами мероприятий по реализации ФП, создает риски срыва сроков производства работ и недостижения целевых показателей ФП и Комплексного плана. За 9 месяцев 2019 года из 52 контрольных точек Комплексного плана, срок исполнения по которым наступил, не достигнуто 22. Из 12 мероприятий Комплексного плана, запланированных к завершению в 2018 году, выполнены только 5, в том числе 2 из 9 по ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией».

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационные письма Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации М.А.Акимову и Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н.Козаку с предложением рассмотреть следующие вопросы:

- о доработке параметров федеральных проектов, входящих в состав Комплексного плана, и планов мероприятий по их реализации в целях приведения в соответствие с положениями Указа № 204, документов стратегического планирования и иных нормативных правовых актов;
- о дополнении перечня целевых и дополнительных показателей паспортов федеральных проектов показателями, характеризующими в том числе решение задач по развитию распределенной генерации, гарантированному обеспечению транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата;
- о включении показателей Комплексного плана в Федеральный план статистических работ;
- об обеспечении формирования специализированных рабочих групп по вопросам внедрения интеллектуальных систем управления электросетевым хозяйством на базе цифровых технологий, а также увеличения пропускной способности нефтепроводов и нефтепродуктопроводов.

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



Михаил Мень
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)

Национальный проект «Культура» охватывает решение всех задач, установленных Указом № 204. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, разработана и принята Правительством Российской Федерации в установленные сроки. Соглашения о реализации региональных проектов заключены в полном объеме.

По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий НП «Культура» составило 10 332,5 млн рублей, или 72,9 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

Плановые значения показателей национального проекта, установленные на III квартал, достигнуты. При этом ряд показателей федеральных проектов «Культурная среда», «Творческие люди», установленных на весь 2019 год, были исполнены к ноябрю 2019 года.

В частности, создано и отремонтировано 159 объектов организаций культуры, грантовую поддержку получили 20 любительских творческих коллективов, в программу «Волонтеры культуры» вовлечены более 19 тысяч волонтеров.

Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта отсутствуют.

Кроме того, в целях достижения показателей НП «Культура» реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункты 2.4.13, 2.4.13.1).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации мероприятий национального проекта «Культура»;
- документы национального проекта, включая паспорт национального проекта, а также результаты мониторинга реализации национального проекта «Культура» и входящих в него федеральных проектов (далее – НП «Культура», национальный проект), законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий национального проекта, документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию мероприятий национального проекта.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценить качество и достаточность нормативной и методической базы, регламентирующей реализацию мероприятий национального проекта «Культура», организацию мониторинга и контроля достижения целей, задач, результатов и показателей федеральных проектов.

3.2. Оценить ход реализации национального проекта «Культура», а также полученные фактические результаты, в том числе в части установленных целей, задач, результатов и показателей федеральных и региональных проектов.

3.3. Оценить ожидаемые результаты, возможности достижения целей и риски реализации национального, федеральных и региональных проектов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- 4.1. Министерство культуры Российской Федерации.
- 4.2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (85 субъектов Российской Федерации).

5. Исследуемый период

2018–2019 годы, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 27 июня 2019 года по 30 апреля 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Цель 1. Оценить качество и достаточность нормативной и методической базы, регламентирующей реализацию мероприятий национального проекта «Культура», организацию мониторинга и контроля достижения целей, задач, результатов и показателей федеральных проектов

7.1.1. Оценить наличие и своевременность утверждения нормативной и методической базы на федеральном и региональном уровнях, необходимой для реализации мероприятий национального, федеральных и региональных проектов

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹ (далее – ОНД-2024), НП «Культура» отнесен

1. Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

к ключевым инструментам достижения национальной цели «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере»². При этом в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года³ (далее – Единый план), национальный проект отнесен к ключевым инструментам достижения национальной цели «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа». Таким образом, Единый план и ОНД-2024 не согласуются между собой в части отнесения НП «Культура» к ключевым инструментам достижения национальных целей.

Национальный проект включает в себя три федеральных проекта: «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» (далее – ФП «Культурная среда»), «Создание условий для реализации творческого потенциала нации» (далее – ФП «Творческие люди») «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры» (далее – ФП «Цифровая культура»).

Национальный проект предусматривает решение всех задач, установленных Указом № 204 в сфере культуры. В частности, мероприятия ФП «Культурная среда» направлены на решение 6 задач⁴, ФП «Творческие люди» – 4 задач⁵ и ФП «Цифровая культура» – 1 задачи⁶.

В паспорте ФП «Культурная среда» в рамках решения задачи «Создать (реконструировать) культурно-образовательные и музейные комплексы, включающие в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства» установлен результат по созданию четырех культурно-образовательных и музейных комплексов, включающих в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства со сроком – на 1 декабря 2024 года.

При этом паспортом НП «Культура» не предусмотрено финансовое обеспечение мероприятий по созданию указанных комплексов.

Финансовое обеспечение реализации национального проекта осуществляется, в том числе за счет межбюджетных трансфертов и субсидий юридическим (физическим) лицам.

Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, включая правила предоставления субсидий и их распределение, разработана Минкультуры России, Минпромторгом России и Росмолодежью

-
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) национальная цель развития Российской Федерации на период до 2024 года в сфере культуры отдельно не установлена.
 3. Утвержден Правительством Российской Федерации 17 мая 2019 года.
 4. Подпункты «а», «б», «в», «д», «ж», «и» пункта 12 Указа № 204.
 5. Подпункты «а», «г», «з», «к» пункта 12 Указа № 204.
 6. Подпункт «е» пункта 12 Указа № 204.

и принята Правительством Российской Федерации в соответствии с планами⁷ реализации федеральных проектов НП «Культура».

По ФП «Культурная среда» в 2018–2019 годах издано 4 нормативных правовых акта (далее – НПА) об утверждении правил распределения и предоставления субсидий⁸.

По ФП «Творческие люди» – 2 НПА⁹ об утверждении правил распределения и предоставления субсидий юридическим (физическим) лицам. По ФП «Цифровая культура» – 1 НПА¹⁰ об утверждении правил распределения и предоставления иных межбюджетных трансфертов.

Функциональная структура НП «Культура» соответствует Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации¹¹. Организация реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации осуществляется путем формирования регионального проектного офиса в органе государственной власти, формированием региональных проектов, направленных на реализацию национальных и федеральных проектов и достижение соответствующих целей и показателей.

7. Размещенные в ГИИС «Электронный бюджет».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2019 г. № 281 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура»; постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2019 г. № 80 «О внесении изменений в приложение № 8 к государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отрасли культуры); постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 1693 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных и муниципальных театров юного зрителя и театров кукол путем их реконструкции, капитального ремонта); постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1788 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации, направленных на устойчивое развитие сельских территорий).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 741 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2019 г. № 449 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидии Общероссийской общественно-государственной организации «Российское военно-историческое общество».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2019 г. № 253 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание виртуальных концертных залов в городах Российской Федерации».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Органы управления проектной деятельностью в сфере культуры



В ходе анализа системы управления разработкой и реализацией региональных проектов во всех субъектах Российской Федерации подтверждено создание региональных проектных офисов.

На 1 августа 2019 года субъектами Российской Федерации в полном объеме утверждены и размещены в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») паспорта по региональным проектам для реализации целей, показателей и достижения результатов ФП.

Параметры и показатели федеральных проектов, включенных в НП «Культура», декомпозируются по субъектам Российской Федерации путем заключения соглашений между кураторами региональных проектов и руководителями федеральных проектов, в которых устанавливаются требования по реализации региональных проектов. Данные соглашения заключены в полном объеме

и сформированы в ГИИС «Электронный бюджет» в соответствии с Методическими указаниями по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта.

В рамках ФП «Цифровая культура» на площадках учреждений культуры (концертных организаций, домов культуры, библиотек, музеев) предусмотрено к 2024 году создать виртуальные концертные залы (далее – ВКЗ) не менее чем в 500 городах Российской Федерации, что позволит жителям в онлайн режиме участвовать в знаковых культурных мероприятиях. Согласно дополнительным и обосновывающим материалам НП «Культура» в основе концертных программ будет лежать видеозапись или онлайн трансляция, которую обеспечивает Минкультуры России. Однако не определены порядок деятельности ВКЗ, механизмы взаимодействия с регионами в части функционирования ВКЗ, а также состав и источники онлайн-трансляций Минкультуры России.

По мнению Счетной палаты, при формировании репертуара ВКЗ представляется возможным в целях создания условий доступности для жителей населенных пунктов, отдаленных от крупных культурных центров, рассмотреть вопрос о включении в репертуар ВКЗ трансляций культурно-просветительской направленности (лекций, мастер-классов, музыкально-театральных постановок и иного контента в сфере академической музыки).

7.1.2. Оценить качество постановки и достаточность целей, задач, результатов и показателей национального, федеральных и региональных проектов

Качество постановки целей и показателей

Достижение целей государственной культурной политики требует проведения регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на основе специально разработанной системы целевых показателей, в которой должны превалировать – качественные¹². Однако целевые показатели, позволяющие определить качество культурного развития общества, художественного творчества и культурного продукта, а также оценить духовно-нравственные и культурные ценности, не разработаны.

Согласно паспорту национального проекта его основная идеология – обеспечить максимальную доступность к культурным благам, что позволит гражданам воспринимать культурные ценности и участвовать в их создании.

Цель проекта: увеличить на 15 % число посещений организаций культуры и в 5 раз число обращений к цифровым ресурсам культуры, для чего разработаны соответствующие целевые показатели.

12. Основы государственной культурной политики утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

Темпы роста количественных целевых показателей за проектный период с 2019 по 2024 год по годам представлены в таблице:

Целевой показатель	Базовое значение	Дата	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры, %	100,0	01.01.2018	101,0	103,0	105,0	107,0	110,0	115,0
Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз, млн обращений в год	16	01.01.2018	24	32	40	48	64	80

С одной стороны, увеличение количества посещений учреждений культуры отражает повышение доступности к культурным благам и степень вовлеченности граждан. С другой стороны, количественный рост не всегда является следствием качественных преобразований и эффективности деятельности учреждений культуры.

Например, анализ форм федерального статистического наблюдения показал, что рост количества зрителей на спектаклях театров за период 2014–2018 годов произошел в основном за счет увеличения количества мероприятий, проводимых театрами. При этом сокращается среднее количество зрителей на одном спектакле.

Вместе с тем без анализа репертуарной и ценовой политики театров, заполняемости залов и других факторов, достоверно определить причины, влияющие на рост количества зрителей не представляется возможным.

Кроме того, установленные в НП «Культура» базовые значения целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» согласно методике расчета целевых показателей учитывают только данные посещаемости учреждений культуры, находящихся в ведении Минкультуры России, и не охватывают показатели деятельности учреждений культуры, находящихся в ведении иных ведомств (Минспорта России, Минприроды России, Минстроя России, Минобороны России и др.).

Недостаточность задач и результатов, направленных на развитие и поддержку творческого потенциала будущего поколения

Для обеспечения национальных целей развития и поддержки творческого потенциала будущих поколений необходимо развитие креативной индустрии и распространение сферы действия законодательства о культуре на творческие индустрии. В связи с этим потребуются совершенствование статистического инструментария, в том числе внесение изменений в общероссийский классификатор видов экономической деятельности и выделение раздела «Творческие индустрии».

Сегодня Россия занимает незначительную долю в мировом экспорте креативных товаров и услуг, однако это перспективный сегмент¹³. При этом в национальном проекте не уделено внимание этому блоку.

Недостаточность результатов, характеризующих повышение качества учебного процесса детских школ искусств

В рамках НП «Культура» предусмотрено решение задачи «Обеспечить детские музыкальные, художественные, хореографические школы, училища и школы искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами».

В рамках НП «Культура» планируется модернизировать 1700 детских школ искусств (далее – ДШИ) и 100 училищ (34 % от общего числа ДШИ и 42 % от общего числа училищ по состоянию на 1 января 2017 года) за счет обновления музыкальных инструментов и приобретения современного оборудования.

Для решения указанной задачи в рамках ФП «Культурная среда» предусмотрено мероприятие «Оснащение образовательных учреждений в сфере культуры (школ искусств и училищ) музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами», по результатам которого к 2024 году 1800 ДШИ (по видам искусств) и училищ будут оснащены музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами (по 300 образовательных организаций ежегодно).

В частности, к концу 2019 года в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России планируется оснастить ДШИ в 27 субъектах Российской Федерации 900 пианино отечественного производства.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации поставка музыкальных инструментов в регионы включает услуги по доставке, которые оплачиваются Минпромторгом России. Финансовое обеспечение мероприятия составило в 2019 году 400 млн рублей (средняя цена пианино – 444 тыс. рублей).

По состоянию на 5 ноября 2019 года в регионы поставлены 422 пианино, или 46,9 % от предусмотренного объема. Кассовое исполнение на 5 ноября 2019 года составило 61,3 %. Заключено 27 контрактов на поставку оставшихся 478 пианино.

По данным Минпромторга России, по состоянию на 22 августа 2019 года в 5 из 27 субъектов Российской Федерации контракты на поставку 144 инструментов не заключены в связи с проработкой Минрегионом России и Минкультуры России вопросов доставки инструментов до удаленных населенных пунктов. Поставка пианино предусмотрена в регионы Дальнего востока и Сибири, в связи с чем стоимость доставки крупногабаритного оборудования составляет значительную долю от стоимости оборудования.

Согласно НП «Культура» решение задачи по обеспечению детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами улучшит качество учебного процесса,

13. Культура и национальные цели развития Российской Федерации, доклад НИУ ВШЭ «Национальные цели социального развития: вызовы и решения», XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, 9 апреля 2019 г., Москва.

а также увеличит число учащихся в учреждениях дополнительного и профессионального образования в сфере культуры на 10 %.

Исходя из методики расчета целевых показателей НП «Культура» увеличение числа учащихся на 10 % учитывается при расчете целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)». Вклад указанного мероприятия в достижение цели «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» составляет 2 %.

Вместе с тем выявлен ряд проблем. Так, по данным формы федерального статистического наблюдения¹⁴, за 2014–2018 годы количество ДШИ ежегодно сокращается преимущественно за счет школ, расположенных в сельской местности. С 2014 по 2018 год количество ДШИ сократилось на 375 единиц, или 7,2 % и составило 4 811, из них в сельской местности – на 283 единицы, или на 15,4 %.

Число ДШИ в расчете на 10 тысяч детей также ежегодно сокращается¹⁵ – с 4,1 в 2014 году до 3,3 в 2018 году, в сельской местности – с 4,9 до 3,8 соответственно.

Охват детского населения в целом сократился с 11,9 % в 2014 году до 11,3 % в 2018 году, в сельской местности – с 8,1 % до 7,4 % соответственно.

В 4 регионах охват детского населения в сельской местности составляет менее 1 %.

При этом число учащихся, принятых на первый год обучения, ежегодно увеличивается, что свидетельствует о заинтересованности в получении художественного образования и востребованности ДШИ для реализации творческого потенциала.

Так, в 2018 году на первый год обучения принято на 10,8 % детей больше, чем в 2014 году, в сельской местности – 8 % к 2014 году.

Снижение процента охвата детского населения работами ДШИ, особенно в сельской местности, не отвечает основной идеологии НП «Культура» – обеспечению максимальной доступности для населения к культурным благам и сокращает возможности реализации каждым человеком его творческого потенциала и творческого потенциала будущих поколений.

Несмотря на сокращение в 2018 году количества аварийных и требующих капитального ремонта зданий, в которых расположены ДШИ, на 27,8 % по сравнению с 2014 годом, доля таких зданий в общем количестве за указанный период сократилась только на 8,8 % и составляет 17,2 %. В сельской местности доля зданий, находящихся в неудовлетворительном состоянии выше и составляет около 18 %.

Начиная с 2016 года, ежегодно сокращается число учебных комнат в ДШИ, а также учебная площадь помещений школ. Так, в 2018 году по сравнению с 2016 годом сократилось на 2,5 % число учебных комнат.

НП «Культура» не предусмотрены мероприятия по строительству и реконструкции зданий ДШИ. В то же время, учитывая тенденцию к сокращению учебных площадей,

14. Форма федерального статистического наблюдения № 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств», утвержденная приказом Росстата от 30 декабря 2015 г. № 671.

15. Данные справочника ДШИ, размещенного в АИС «Статистическая отчетность отрасли» ГИВЦ Минкультуры России за 2017–2018 годы.

неудовлетворительное состояние значительной доли зданий ДШИ, а также ежегодный рост числа обучающихся, увеличение числа учащихся на 10 % без потери качества учебного процесса представляется затруднительным.

Для решения данной проблемы рабочей группой Государственного совета Российской Федерации по направлению «Культура» Минкультуры России рекомендовано включить в НП «Культура» мероприятия по строительству и реконструкции зданий ДШИ с целью увеличения числа учащихся¹⁶.

Анализ преемственности результатов реализации национального проекта с результатами, достигнутыми в рамках других программ и проектов

Задачи (мероприятия) национального проекта и вошедших в него мероприятий федеральных проектов ранее отражались в стратегических документах сферы культуры на 50 % (в Государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы и ФЦП «Культура России (2012–2018 годы)»¹⁷).

Например, в рамках Государственной программы «Развитие культуры и туризма» ранее реализовывались мероприятия, направленные на развитие цифровых технологий в сфере культуры в рамках Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», которые соответствуют задачам национального проекта и оказывают прямое влияние на их решение. Однако по данным мероприятиям ключевые показатели эффективности (КПЭ) не устанавливались, поэтому не представляется возможным доказать их эффективность.

7.2. Цель 2. Оценить ход реализации НП «Культура», а также полученные фактические результаты, в том числе в части установленных целей, задач, результатов и показателей федеральных и региональных проектов

7.2.1. Провести анализ состава и объема финансовых и иных ресурсов, предусмотренных и фактически направленных на реализацию национального, федеральных и региональных проектов

Общий объем финансового обеспечения на реализацию НП «Культура»¹⁸ на период 2019–2024 годов предусмотрен в сумме 113 470,6 млн рублей, в том числе:

- средства федерального бюджета – 109 710,4 млн рублей (из них межбюджетные трансферты – 52 780,1 млн рублей);
 - средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 3 760,2 млн рублей.
- Внебюджетные средства – 0,0 млн рублей.

16. Протокол заседания рабочей группы от 4 июля 2019 года № 5.

17. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186.

18. По данным из ГИИС «Электронный бюджет» на 8 августа 2019 года.

На 2019 год на реализацию НП «Культура» предусмотрено финансирование в объеме 15 026,53 млн рублей, в том числе:

- средства федерального бюджета – 14 171,85 млн рублей (из них межбюджетные трансферты – 6 773,36 млн рублей);
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 854,68 млн рублей. Внебюджетные средства не предусмотрены.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) на реализацию НП «Культура» общий объем бюджетных ассигнований на 2019 год утвержден в сумме 12 971,8 млн рублей, или 91,5 % от объема финансового обеспечения, предусмотренного паспортом нацпроекта на 2019 год. Уточненной сводной бюджетной росписью (СБР) бюджетные ассигнования на финансирование нацпроекта «Культура» утверждены в объеме 14 171,9 млн рублей.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁹ реализация инновационного варианта развития сферы экономики приведет за 2007–2020 годы к увеличению расходов бюджетной системы на культуру и кинематографию с 0,7 % до 1,5 % ВВП.

Общий объем бюджетных расходов по разделу 0800 «Культура, кинематография» составил:

- в 2017 году – 499 793,08 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 410 243,98 млн рублей, средства федерального бюджета – 89 549,8 млн рублей);
- в 2018 году – 535 948,8 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 441 253,1 млн рублей, средства федерального бюджета – 94 695,6 млн рублей).

Общий объем бюджетных расходов по разделу 0800 «Культура, кинематография» с учетом НП «Культура» на 2019 год предусмотрен в объеме 620 706,3 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 480 184,7 млн рублей, средства федерального бюджета – 140 521,6 млн рублей), что на 13,6 % больше объемов 2018 года и на 19,6 % больше объемов 2017 года.

Объем средств, предусмотренных НП «Культура» на 2019 год, в общей структуре плановых значений всех бюджетных расходов на культуру на 2019 год составляет 2,3 %.

Таким образом, расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию составили: в 2017 году – 0,54 % ВВП²⁰; в 2018 году – 0,52 % ВВП²¹; в 2019 году – 0,57 % ВВП²².

19. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

20. ВВП в 2017 году – 92 101,3 млрд рублей, по данным Росстата.

21. ВВП в 2018 году – 103 626,6 млрд рублей, по данным Росстата.

22. ВВП на 2019 год – 109 086,0 млрд рублей, прогнозное значение Минэкономразвития России.

То есть расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию в 2019 году с учетом НП «Культура» планируются с увеличением всего на 0,03 % ВВП от показателей 2017 года, что в 3 раза ниже запланированных показателей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Анализ расходов домашних хозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия показал, что с 2004 по 2016 год расходы увеличились в номинальном выражении в 5,1 раза, в реальном – в 1,8 раза, при этом их доля в расходах домохозяйств возросла с 5,9 % до 6,4 % соответственно.

Несмотря на то, что по доле расходов домохозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия за последние 10 лет в России наблюдается положительная динамика, мы отстаем от таких развитых стран как Великобритания (11,1 %), Австрия (10,1 %), Германия (9,1 %). Однако есть регионы, которые приближаются к европейским значениям показателей – Московская область (14,9 %), Хабаровский край (9,7 %), Санкт-Петербург (7,7 %), Ленинградская область (7 %), Москва (6,5 %)²³.

В большинстве стран расходы домохозяйств на культурные мероприятия и организацию отдыха остаются достаточно стабильными и составляют около 5 % ВВП. В России за последние 5 лет этот показатель немного выше 2 %²⁴.

Доля сектора экономики «деятельность в области культуры, спорта, организаций досуга и развлечений» в структуре ВВП 2018 года составила 0,9 процентного пункта.

Таким образом, рост объема расходов бюджетной системы в 2019 году на культуру и кинематографию с учетом НП «Культура» является незначительным.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в целях финансового обеспечения реализации национального, федерального и региональных проектов не предусмотрено применение альтернативных источников (инструментов) финансовой поддержки.

В международной практике есть такие формы финансирования деятельности организаций культуры, как встречное финансирование при условии предварительного сбора определенного объема спонсорских средств²⁵, перечисление 1 % стоимости строительства государственных учреждений – на приобретение произведений изобразительного искусства.

В анализируемый период по нацпроекту внесены изменения в СБР в части увеличения бюджетных назначений на 1 200,8 млн рублей, в том числе:

- 400,0 млн рублей по КБК 020 0703 024A100700 200 – за счет уменьшения бюджетных ассигнований с мероприятий Ведомственной целевой программы «Развитие дополнительного образования детей, выявление и поддержка лиц,

23. Культура и национальные цели развития Российской Федерации, доклад НИУ ВШЭ «Национальные цели социального развития: вызовы и решения», XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, 9 апреля 2019 год, Москва.

24. Там же.

25. Франция (соотношение бюджетного вноса и средств спонсора составляет 5:1), Великобритания (соотношение встречного финансирования проекта – 1:2).

проявивших выдающиеся способности», не отнесенных Федеральным законом № 459-ФЗ на указанные цели²⁶;

- 800,0 млн рублей по КБК 091 0707 024A360460 600 – за счет перераспределения бюджетных ассигнований, зарезервированных в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 21 Федерального закона № 459-ФЗ во исполнение пункта 5 раздела II протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 18 марта 2019 г. № 3.

Показатели кассового исполнения по состоянию на 5 ноября 2019 года (согласно данным Федерального казначейства, размещенным в ИАС УВГА) приведены в таблице:

Наименование ФОИВа	Предусмотрено, млн руб.	Кассовое исполнение на 5 ноября 2019 г.	
		млн руб.	%
Всего на нацпроект «Культура», в том числе:	14 171,85	10 332,5	72,9
Минкультуры России	12 971,85	9 560,2	73,7
из них субсидии субъектам	6 933,4	4 464,0	64,4
Минпромторг России	400,0	245,1	61,3
Росмолодежь	800,0	527,1	65,9

Соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление межбюджетных трансфертов на 1 июля 2019 года Минкультуры России заключены в полном объеме. Распределение объемов межбюджетных трансфертов по направлениям представлено в таблице:

(млн руб.)

Направление расходов наименование	Вид расходов	Вид расходов наименование	Бюджетные ассигнования на 2019 г.
Создание модельных муниципальных библиотек	540	Иные межбюджетные трансферты	860,0
Модернизация театров юного зрителя и театров кукол	521	Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	734,96
Модернизация театров юного зрителя и театров кукол	522	Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	115,46

26. Справка от 11 апреля 2019 г. № 1-03-000/0294.

Направление расходов наименование	Вид расходов	Вид расходов наименование	Бюджетные ассигнования на 2019 г.
Государственная поддержка отрасли культуры	523	Консолидированные субсидии	4 740,0
Обеспечение устойчивого развития сельских территорий	522	Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности	282,94
Создание виртуальных концертных залов	540	Иные межбюджетные трансферты	200,0
Всего			6 933,36

Кассовое исполнение межбюджетных трансфертов на 5 ноября 2019 года составило всего 4 464,0 млн рублей, или 64,4 % от объемов предоставленных регионам межбюджетных трансфертов.

По информации Минкультуры России, на темп освоения бюджетных средств в субъектах Российской Федерации оказали влияние необходимость формирования нормативно-правовой базы (по ряду мероприятий) на местах и длительность проведения конкурсных процедур при заключении договоров на оказание услуг.

7.2.2. Провести анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек, а также уровня решения задач и выполнения мероприятий национального, федеральных и региональных проектов

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации мониторинг реализации национальных и федеральных проектов представляет собой систему мероприятий по измерению их фактических параметров, расчету отклонения фактических параметров от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации национальных и федеральных проектов, принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий.

В ходе мониторинга реализации национального и федеральных проектов формируются ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты.

В соответствии с запросом Счетной палаты Минкультуры России представлены²⁷ отчеты о ходе реализации НП «Культура» и входящих в него федеральных проектов на 30 июня 2019 года, которые не соответствуют форме, установленной Методическими указаниями.

27. Письмо Минкультуры России от 6 августа 2019 г. № 11948-01.1-52-ОЯ.

Так, представленные отчеты о ходе реализации НП «Культура», ФП «Культурная среда» и ФП «Творческие люди» подписаны 11 июля 2019 года администратором национального проекта вместо руководителей проектов.

Кроме того, Минкультуры России не представлены сведения об одобрении проектным комитетом по национальному проекту отчетов о ходе реализации национального проекта и входящих в него федеральных проектов (соответствующие реквизиты протокола в отчете не указаны).

Согласно сведениям, представленным Минкультуры России плановые значения показателей национального проекта «Культура», установленные на III квартал 2019 года достигнуты. Фактическое значение целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» НП «Культура» составило 78,7 % (615,8 млн посещений) при плане 75,0 % млн посещений.

Значение показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год)» в анализируемом периоде составило 32,9 млн обращений при годовом плановом значении 24,0 млн обращений. Указанная ситуация свидетельствует о недостаточном качестве планирования (занижение плановых значений показателей).

Сведения о достижении целевых показателей на 5 ноября 2019 года представлены в таблице:

№ п/п	Наименование целей и показателей	Единица измерения (по ОКЕИ)	Фактическое значение за предыдущий год	Плановое значение на конец года	Процент достижения
Национальный проект «Культура»					
1.	Цель (целевой показатель): «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры»	%	100	101	78,7
2.	Цель (целевой показатель): «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз»	млн обращений в год	16	24	137,1
Федеральный проект «Культурная среда»					
1.1.	Основной показатель: «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры (ед.) (нарастающим итогом)»	ед.	721	723	7950
1.2.	Основной показатель: «Количество организаций культуры, получивших современное оборудование (ед.) (нарастающим итогом)»	ед.	789	2 399	41,5

№ п/п	Наименование целей и показателей	Единица измерения (по ОКЕИ)	Фактическое значение за преды- дущий год	Плановое значение на конец года	Процент достижения
1.3.	Дополнительный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных качеством предоставления услуг в сфере культуры (%) (нарастающим итогом)»	%	0	0	0
Федеральный проект «Творческие люди»					
1.1.	Основной показатель: «Количество специалистов, прошедших повышение квалификации на базе центров непрерывного образования (нарастающим итогом) (тыс. ед.)»	ед.	0	14	66,4
1.2.	Основной показатель: «Количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку (ед.) (нарастающим итогом)»	ед.	0	20	100,0
1.3.	Дополнительный показатель: «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» (чел.) (нарастающим итогом)»	ед.	0	10 000	190,02
1.4.	Дополнительный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных условиями для занятия творчеством в сфере культуры» (%) (нарастающим итогом)»	%	0	0	0
Федеральный проект «Цифровая культура»					
1.1.	Основной показатель: «Количество созданных виртуальных концертных залов (нарастающим итогом) (ед.)»	ед.	323	403	73,75
1.2.	Основной показатель: «Количество выставочных проектов, снабженных цифровыми гидами в формате дополненной реальности (нарастающим итогом) (ед.)»	ед.	100	175	40,0
1.3.	Основной показатель: «Охват молодежной аудитории контентом, направленным на укрепление гражданской идентичности и духовнонравственных ценностей (ед.)»	ед.	0	251	92,6

№ п/п	Наименование целей и показателей	Единица измерения (по ОКЕИ)	Фактическое значение за преды- дущий год	Плановое значение на конец года	Процент достижения
1.4.	Дополнительный показатель: «Количество онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ» (ед.)»	ед.	0	100	82

По состоянию на 5 ноября 2019 года достигнуты плановые значения ряда показателей федеральных проектов «Культурная среда», «Творческие люди», установленные на 2019 год:

- значение показателя «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры» составило 880 единиц при плановом значении 723;
- значение показателя «Количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку» составило 20 единиц, что составляет 100 % от планового значения на 2019 год;
- значение показателя «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» составило 19 002 человек при плановом значении 10 000 человек.

В целях достижения показателей национального проекта реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение:

- проведено 8 из 9 запланированных на 2019 год выставочных проектов;
- созданы все 30 запланированных на 2019 год памятных мест, связанных с военной историей России;
- проведено 3 военно-исторических лагеря (14 смен) на территории 3 субъектов Российской Федерации (100 % от запланированных на 2019 год);
- проведено 2 фестиваля детского творчества. Проведение еще 6 фестивалей запланировано до конца 2019 года;
- на 2019 год запланирована поддержка реализации 123 творческих проектов некоммерческими организациями, 60 из которых уже состоялись;
- реализованы все 10, запланированных на 2019 год, всероссийских и международных творческих проектов в области музыкального, театрального и изобразительного искусства;
- оцифрованы и включены в Национальную электронную библиотеку 8 000 книжных памятников (100 % от плана на 2019 год).

В отчетных данных за 1 полугодие 2019 года не в полном объеме содержатся сведения о достижении показателей в разрезе регионов. Так, по ФП «Культурная среда» из 85 субъектов Российской Федерации информацию о достижении значений

показателей не представили 32 субъекта Российской Федерации (37,6 % от общего числа регионов).

Согласно данным указанного отчета всего по федеральным проектам наблюдались отклонения достижения по 14 из 106 контрольных точек.

Анализ исполнения мероприятий ФП «Культурная среда» показал, что в анализируемый период по 3 из 11 мероприятий наблюдаются отклонения достижения контрольных точек.

Так, по мероприятию «Оснащены пианино отечественного производства детские школы искусств в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России» в отчетном периоде результат не достигнут (плановый срок реализации – 22 апреля 2019 года), заключено только 22 из 27 государственных контрактов. Мероприятие «Оснащены оборудованием кинозалы» исполнено с отклонением от планового срока (1 марта 2019 года) на 35 дней в связи с поздним доведением лимитов бюджетных обязательств.

Согласно данным Минкультуры России на 5 ноября 2019 года заключены все 27 государственных контрактов на поставку пианино, в ходе исполнения которых поставлено 422 пианино.

При этом согласно условиям указанных контрактов поставка 250 пианино запланирована на декабрь 2019 года.

В рамках реализации мероприятия «Оснащен оборудованием для оцифровки фильмовых материалов на цифровых носителях Госфильмофонд России» Минкультуры России соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) заключены позднее планового срока (1 марта 2019 года) на 26 и 27 дней соответственно.

Достижение контрольных точек исполнено с отклонением (позже) сроков в связи с организацией закупочных процедур (включение закупок в план-график, подготовка технических заданий, проведение конкурсных процедур на заключение государственных контрактов) по 3 мероприятиям («Организация онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ»²⁸, «Создание мультимедиа-гидов по экспозициям и выставочным проектам, при посещении которых возможно получение информации о произведениях с использованием технологии дополненной реальности (нарастающим итогом)»²⁹, «Пополнение книжными памятниками фонда оцифрованных изданий Национальной электронной библиотеки»³⁰).

Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта «Культура» отсутствуют.

Анализ информации о ходе реализации НП «Культура» в субъектах Российской Федерации, направленной Минкультуры России в президиум Совета при Президенте

28. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 21 и 1 день.

29. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 21 и 1 день.

30. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 74 и 22 дня.

Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам³¹, показал следующее.

В целях реализации национального проекта в 2019 году предусмотрено заключение субъектами Российской Федерации 7741 контрактов. По состоянию на 2 сентября 2019 года заключено 6468 контрактов (или 84 % от предусмотренного количества контрактов). По 5 субъектам Российской Федерации³² информация в части заключения контрактов в материалах Минкультуры России отсутствует.

Наименьшие показатели по заключенным контрактам отмечены по следующим направлениям:

- по модельным библиотекам заключено 1822 (73 %) из 2495 запланированных контрактов;
- по концертным виртуальным залам заключено 75 (60 %) из 124 запланированных контрактов.

Соглашениями о реализации региональных проектов предусмотрено, что мониторинг достижения значений показателей ФП в разрезе субъектов Российской Федерации, выполнение задач по достижению результатов федерального проекта в регионе, а также плана мероприятий осуществляется с использованием ГИИС «Электронный бюджет».

Руководитель регионального проекта обеспечивает формирование, утверждение и направление отчетов не позднее 4-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным периодом, в ГИИС «Электронный бюджет». Это предусмотрено пунктом 2.2.5 соглашений о реализации региональных проектов. На 1 августа 2019 года функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов в ГИИС «Электронный бюджет» не реализованы в полном объеме. Отчетность руководителей регионального проекта в ГИИС «Электронный бюджет» не сформирована. Это не позволяет провести полноценный анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек региональных проектов.

7.3. Цель 3. Оценить ожидаемые результаты, возможности достижения целей и риски реализации национального, федеральных и региональных проектов

7.3.1. Оценить качество формирования планов реализации НП «Культура»

Согласно Методическим указаниям, достижение целей, целевых и дополнительных показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

31. Письмо Минкультуры России 28 июня 2019 г. № 9887-01.-25.1-ОЯ.

32. Ненецкий автономный округ, г. Москва, Волгоградская область, г. Севастополь, Алтайский край.

Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации предусмотрено, что для дополнительной детализации по решению руководителя федерального проекта может разрабатываться³³ рабочий план ФП на очередной финансовый год.

Аппарат Правительства Российской Федерации письмом от 13 июня 2018 г. № П6-29821 федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направил разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов.

Пунктом 2.8.7 указанного письма предусмотрены документальное подтверждение факта получения результата, достижения контрольной точки или выполнения мероприятия в форме соответствующего документа (вида документа), утвержденного, согласованного и (или) одобренного в установленном порядке. А также качественные и количественные характеристики и иные требования, предъявляемые к результату, контрольной точке или мероприятию, позволяющие однозначно определить их достижение или выполнение.

Анализ планов мероприятий по реализации федеральных проектов НП «Культура» показал, что они составлены по установленной форме и в целом соответствуют задачам и результатам утвержденных паспортов проектов. При этом по отдельным контрольным точкам установлены сроки, формирующие риски несвоевременного выполнения мероприятий в 2019 году.

Так, в рамках задачи ФП «Творческие люди» предусмотрена реализация творческих проектов некоммерческих организаций (НКО), направленных на укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации, включая мероприятия, направленные на популяризацию русского языка и литературы, народных художественных промыслов и ремесел. Для решения данной задачи паспортом ФП «Творческие люди» предусмотрено в период с 2019 по 2024 год выделить НКО не более 600 субсидий (по 100 субсидий ежегодно) на творческие проекты.

Субсидии выделяются в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета НКО (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества³⁴.

Согласно размещенному в ГИИС «Электронный бюджет» плану мероприятий ФП «Творческие люди» по указанному мероприятию на 2019 год установлены в том числе следующие контрольные точки:

- (04) представлен отчет о выполнении соглашения о предоставлении субсидии юридическому (физическому) лицу – срок 31 декабря 2019 года;

33. В соответствии с методическими указаниями президиума Совета при Президенте Российской Федерации и (или) методическими рекомендациями проектного офиса Правительства Российской Федерации в сфере проектной деятельности.

34. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 741.

- (05) заключено соглашение о предоставлении субсидии юридическому (физическому) лицу – срок 31 декабря 2019 года.

Минкультуры России не предусмотрены в плане контрольные точки по заключенным соглашениям в течение 2019 года, соответственно заключение указанных соглашений и представление отчетности по ним запланировано на конец 2019 года. В этой связи в отчете о ходе реализации ФП «Творческие люди» на 30 июня 2019 года отсутствует информация о 100 заключенных соглашениях, что не позволяет осуществлять мониторинг хода реализации данного мероприятия и принимать своевременные меры.

7.3.2. Оценить риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, в том числе при взаимодействии объектов экспертно-аналитического мероприятия на федеральном и региональном уровнях, а также риски, связанные с их ресурсным обеспечением, и выработать рекомендации по их снижению

Риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами

1) Риском, связанным с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, является отсутствие обеспечения оперативного мониторинга хода реализации национального проекта в ГИИС «Электронный бюджет».

Так, субъектами Российской Федерации (например, Республика Адыгея и Чувашская Республика) отмечено, что разработчиком программного обеспечения в ГИИС «Электронный бюджет» не в полном объеме реализованы функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов.

Результаты анализа материалов, предоставленных исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, показали, что отчеты формируются ежемесячно. При невозможности загрузки данных в ГИИС «Электронный бюджет» отчеты направляются на бумажных носителях, что затрудняет проведение оперативного анализа и управление ходом реализации национального проекта.

Данные риски подтверждаются и Минкультуры России. По информации Министерства, основным проблемным моментом, отрицательно влияющим на реализацию национального проекта, с учетом мнения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является работа ГИИС «Электронный бюджет» с паспортами региональных проектов, входящих в состав соответствующих федеральных проектов. Функционал данной системы имеет технические неисправности, что, в свою очередь, затягивает процедуры, связанные с утверждением и изменениями паспортов региональных проектов.

Минкультуры России проводит регулярную работу с Минфином России по оперативному решению технических сложностей работы с паспортами региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет». За каждым субъектом

Российской Федерации закреплен куратор по вопросам работы в ГИИС «Электронный бюджет».

2) При анализе утвержденной Минкультуры России Методики расчета показателей НП «Культура»³⁵ выявлена возможность манипуляции данными в случае недостижения плановых значений целевых показателей национального проекта.

Так, в ходе анализа методики расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» выявлены изменения подходов к расчету значений показателей по отдельным типам организаций культуры.

За счет изменения методики сбора первичных данных по показателям появляется возможность достижения предусмотренных темпов роста значений показателей с опережением.

Например, для учета числа посещений музеев в составе целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предусмотрен показатель «Количество посещений государственных, муниципальных и негосударственных организаций музейного типа в отчетном году», источником данных для которого является форма федерального статистического наблюдения № 8-НК «Сведения о деятельности музеев» (далее – форма № 8-НК), при этом не установлено, что считается посещением музея.

Приказом Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584³⁶ утверждена новая форма № 8-НК, согласно которой раздел «Научно-просветительская работа» дополнен графой «Число посещений музея – всего, тыс. человек», включающей в себя данные по числу посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, а также численность участников массовых и культурно-образовательных мероприятий.

В качестве значения базового показателя «Количество посещений государственных, муниципальных и негосударственных организаций музейного типа в отчетном году» национальным проектом использованы данные показателя форма № 8-НК³⁷ «Число посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, всего, тыс. человек».

Методика расчета целей и целевых показателей национального проекта не содержит конкретных указаний на то, значение какого показателя форм статистической отчетности необходимо использовать. Это создает риск манипуляции данными в случае недостижения рекомендованного темпа роста по типу учреждения культуры, в данном случае, музеями.

Так, значение показателя «Число посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, всего, тыс. человек», взятое Минкультуры России в качестве базового значения, составило по итогам 2017 года 113 574 тыс. человек (данные по музеям

35. Распоряжение Минкультуры России от 19 апреля 2019 г. № Р-655.

36. Приказ Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью музеев» (далее – приказ Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584).

37. Приказ Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культуры» (далее – приказ Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764).

ведения Минкультуры России), в 2018 году – 109 548,9 тыс. человек и сократилось по сравнению с 2017 годом на 3,5 %.

«Число посещений музея – всего, тыс. человек» в 2017 году составило 135 966 тыс. человек, в 2018 году – 148 953 тыс. человек и увеличилось по сравнению с 2017 годом на 9,6 %.

В результате утверждения новой формы федерального статистического наблюдения № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа»³⁸ (далее – форма № 7-НК) произошло изменение методики сбора данных по показателю «Количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры, тыс. человек».

Так, количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры складывается из посещений культурно-массовых мероприятий на платной основе и бесплатных мероприятий. Доля посетителей платных мероприятий составляет около 25 % от общего количества.

До 2018 года сведения о количестве посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры собирались на основании формы № 7НК³⁹, данные которой использованы для установления значения базового показателя для расчета.

Так, согласно указаниям по заполнению формы № 7-НК в строке «Посещения на платных мероприятиях, человек» раздела «Культурно-массовые мероприятия» указывается число посещений платных мероприятий. При этом число посещений культурно-массовых мероприятий учитывается по входным билетам или приглашениям (платным или бесплатным, также по листкам списка участников). Число посещений платных мероприятий должно совпадать с количеством проданных билетов или приглашений.

Приказом Росстата № 662 раздел «Культурно-массовые мероприятия» дополнен строкой «Число посещений мероприятий», в которой аккумулируются сведения обо всех посещениях культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры (включая митинги, шествия, карнавалы, демонстрации), в том числе на платной основе.

3) Анализ статистических данных за период 2014–2018 годов по показателям, выбранным Минкультуры России в качестве базовых для расчета целевого показателя, выявил возможные риски в достижении темпов роста показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)».

Достижение заданного темпа роста целевого показателя в целом, а также в 2024 году, возможно либо при условии достижения заданных значений по каждому показателю, либо при условии значительного превышения по отдельным показателям при недостижении значений остальных показателей.

38. Приказ Росстата от 8 ноября 2018 г. № 662 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью общедоступных (публичных) библиотек и организаций культурно-досугового типа» (далее – приказ Росстата № 662).

39. Утверждена приказом Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом отмечается снижение количества посещений по 5 из 12 показателей посещаемости по типам организаций культуры, предусмотренных НП «Культура» в составе целевого показателя.

Так, на 3,5 % сократилось количество посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений музеев ведения Минкультуры России, на 10,5 % – число посещений культурно-массовых мероприятий на платной основе в культурно-досуговых учреждениях.

Количество посещений общедоступных (публичных) библиотек в 2018 году по сравнению с 2017 годом сократилось незначительно – всего на 0,1 %, однако, учитывая постепенное сокращение числа библиотек и ежегодное сокращение числа посещений с 2014 года⁴⁰, указанная тенденция может сохраниться.

Несмотря на рост количества цирковых представлений, количество посещений цирков сократилось на 15,5 %, что связано в первую очередь с сокращением количества цирков с 66 до 60 единиц и зрительных залов – с 53 до 48 залов, в том числе в связи с реконструкцией. Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2018 года цирки отсутствуют в 48 регионах.

Мероприятия по развитию циркового искусства, направленные на реновацию цирков, не включены в федеральные и региональные проекты НП «Культура». При этом дополнительными и обосновывающими материалами темп роста посещаемости для цирков к 2024 году предусмотрен на уровне 15 %.

Количество участников клубных формирований увеличилось незначительно, всего на 0,3 %.

Значительный рост отмечается только по 2 показателям – «Количество посещений зоопарков, тыс. человек» – на 35,5 % и «Количество посещений парков культуры и отдыха, тыс. человек» – на 17 %.

При этом зоопарки отсутствуют в 56 субъектах Российской Федерации, парки культуры и отдыха – в 40 регионах.

В то же время не предусмотрены мероприятия, направленные на развитие данных учреждений культуры федеральными и региональными проектами НП «Культура».

Показатели посещаемости по типам организаций культуры	Базовое значение, млн чел. на 01.01.2018	Значение, млн чел. на 01.01.2019	Динамика, (+/-), %
Количество посещений театров, тыс. чел.	38,8	39,8	+2,5
Количество посещений музеев, тыс. чел.	113,5	109,5	-3,5
Количество посещений общедоступных (публичных) библиотек, тыс. чел.	414,6	414,0	-0,1

40. В 2018 году по сравнению с 2014 годом число общедоступных библиотек сократилось на 2 826 единиц, или на 7,1 %, число посещений общедоступных библиотек – на 4,8 %.

Показатели посещаемости по типам организаций культуры	Базовое значение, млн чел. на 01.01.2018	Значение, млн чел. на 01.01.2019	Динамика, (+/-), %
Количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры, тыс. чел.	106,2	95,1	-10,5
Количество участников клубных формирований, тыс. чел.	6,1	6,1	0,0
Количество посещений концертных организаций, тыс. чел.	22,3	23,7	+6,3
Количество посещений зоопарков, тыс. чел.	8,5	11,5	+35,5
Количество зрителей на сеансах отечественных фильмов, тыс. чел.	54,7	57,9	+5,8
Охват населения услугами автоклубов, тыс. чел.	0,6	н/д	
Количество посещений парков культуры и отдыха, тыс. чел.	1,8	2,2	+18,0
Количество посещений цирков, тыс. чел.	5,8	4,9	-15,5
Количество обучающихся ДШИ и училищ, тыс. чел.	1,67	н/д	
Всего	774,6	764,7	-
Всего (без учета автоклубов и участников ДШИ)	772,3	764,7	-0,98

4) Также риском, связанным с управлением национальным проектом, является отсутствие на данный момент полного инструментария для расчета целевых показателей НП «Культура».

Согласно «Подходам к определению показателей» в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» в расчет целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предлагается включить посещаемость негосударственных организаций культуры⁴¹, система учета которых запланирована к разработке в 2019 году.

По состоянию на 5 ноября 2019 года указанная система не разработана и, по данным Минкультуры России, планируется к разработке в декабре 2019 года. Согласно «Подходам к определению показателей» в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» в расчете целевого показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год)» учитывается количество обращений к информационным ресурсам культуры в сети Интернет, включенным в Перечень ресурсов, способствующих распространению традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Критерии включения информационных

41. Частные театры и музеи, прогноз Минкультуры России на уровне 5 % и 3 % соответственно.

ресурсов в указанный Перечень утверждаются ведомственным актом Минкультуры России.

По данным Минкультуры России, критерии включения информационных ресурсов в Перечень цифровых информационных ресурсов о культуре утверждены в Методике расчета целей и целевых показателей национального проекта «Культура»⁴².

Также в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» указано, что подсчет числа обращений к информационным ресурсам, включенным в данный Перечень, производится автоматически. Сведения о фактах взаимодействия аудитории с подключенным информационным ресурсом поступают в специализированную систему Минкультуры России – АИС «Цифровая культура», создание которой запланировано на 2019 год.

При этом по состоянию на 5 ноября 2019 года АИС «Цифровая культура» не создана и, по данным Минкультуры России, будет создана только в конце 2019 года.

5) Методика расчета целевых показателей НП «Культура» не позволяет своевременно формировать данные о достижении показателей.

Согласно Методике расчета целевых показателей НП «Культура» для расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предлагается учитывать число посещений всех организаций культуры⁴³ в соответствии с приоритетами по темпам роста и видам учреждений, самостоятельно определяемыми каждым субъектом Российской Федерации.

Для расчета посещаемости по типам организаций культуры используются 12 показателей, для 10 из которых источником данных являются данные форм федерального статистического наблюдения⁴⁴. Для показателя «Количество зрителей на сеансах отечественных фильмов, тыс. человек» используются данные ЕАИС «Сведения о показах фильмов в кинозалах». По показателю «Охват населения услугами автоклубов» статистическое наблюдение будет проводиться только с 2019 года.

Согласно Методике расчета целевых показателей НП «Культура» срок расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» установлен 10 июня отчетного года.

Вместе с тем согласно приказам Росстата⁴⁵ срок представления данных для расчета показателя «Количество обучающихся ДШИ и училищ, тыс. человек», который используется при расчете целевого показателя НП «Культура», установлен до 5 октября.

42. Утверждена распоряжением Минкультуры России от 19 апреля 2019 г. № Р-655 и согласована Минэкономразвития России (письмо от 25 декабря 2018 г. № Д03и-507) и Росстатом (письмо от 17 декабря 2018 г. № СЕ-01-7/1300-ПМ).

43. Театров, музеев, библиотек, культурно-досуговых учреждений (число участников мероприятий и участников клубных формирований), концертных организаций, парков культуры и отдыха, цирков и зоопарков, кинотеатров (количество зрителей на сеансах отечественных фильмов), охват населения услугами автоклубов.

44. Формы № 6-НК, № 7-НК, № 8-НК, № 9-НК, № 1-ДШИ, № СПО-1, № 11-НК, № 12-НК, № 13-НК, № 14-НК.

45. Приказ Росстата от 4 апреля 2019 г. № 195 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств», приказ Росстата от 15 августа 2017 г. № 535 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных организаций».

Таким образом, в установленный Методикой расчета показателей национального проекта срок, целевой показатель «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» будет рассчитан на неполной информации.

б) Методика расчета целевого показателя НП «Культура» «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» не учитывает целевые группы (целевую аудиторию), что не позволяет оценить вовлеченность в культурную деятельность отдельных категорий граждан, например, в разрезе возрастных групп (взрослые граждане, пожилые люди и пенсионеры).

Так, формы федерального статистического наблюдения, на основании которых рассчитывается число посещений различных организаций культуры, из общего количества посещений выделяют только следующие возрастные категории: дети в возрасте до 14 лет и молодежь в возрасте от 15 до 30 лет (согласно формы № 6-НК) и от 15 до 24 лет (согласно формы № 7-НК).

Риски, связанные с ресурсным обеспечением национального, федеральных и региональных проектов

В Минкультуры России отсутствует информация о достаточности ресурсного обеспечения для последующего содержания объектов, создаваемых в рамках национального проекта.

Для каждого создаваемого объекта (центр культурного развития, культурно-досуговые учреждения в сельской местности, региональные и муниципальные театры юного зрителя и кукольные театры, передвижные многофункциональные культурные центры (автоклубы) Минкультуры России рассчитаны примерные показатели стоимости их последующего содержания. При расчетах использованы метод финансового мониторинга и данные отраслевой статистики.

Стоимость содержания одного учреждения культуры по итогам 2017 года составляла в среднем:

- 1) Театры кукол и театры юного зрителя в субъектах Российской Федерации – 56,1 млн рублей.
- 2) Культурно-досуговые учреждения в сельской местности – 1,7 млн рублей.
- 3) Центры культурного развития – 11,5 млн рублей.
- 4) Передвижные многофункциональные культурные центры (автоклубы) – 1,1 млн рублей.

В рамках ФП «Культурная среда» всего к 2024 году запланировано создание (строительство, капитальный ремонт и реконструкция) 605 таких учреждений культуры, из них в 2019 году – 90 учреждений.

Также в Минкультуры России отсутствует информация об обеспеченности профессиональными кадрами культурных организаций, создаваемых в субъектах Российской Федерации в рамках НП «Культура», с учетом данных, представленных регионами.

8. Выводы

8.1. Национальный проект «Культура», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, охватывает решение всех задач, установленных Указом № 204. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, разработана и принята Правительством Российской Федерации. Соглашения о реализации региональных проектов заключены в полном объеме. Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта «Культура» отсутствуют.

8.2. В рамках национального проекта создано и отремонтировано 159 объектов организаций культуры, грантовую поддержку получили 20 любительских творческих коллективов, в программу «Волонтеры культуры» вовлечены более 19 тысяч волонтеров.

За 10 месяцев 2019 года проведено 8 из 9 запланированных на весь год выставочных проектов, обеспечена поддержка реализации 60 из запланированных 123 творческих проектов некоммерческих организаций. Созданы все 30 запланированных памятных мест, связанных с военной историей России. Проведены 3 военно-исторических лагеря (14 смен) и 2 фестиваля детского творчества. До конца 2019 года запланировано проведение еще 6 таких фестивалей.

Реализованы все 10, запланированных на 2019 год, всероссийских и международных творческих проектов в области музыкального, театрального и изобразительного искусства. Оцифрованы и включены в Национальную электронную библиотеку 8 000 книжных памятников.

8.3. Всего на реализацию НП «Культура» на период 2019–2024 годов за счет всех источников предусмотрено финансирование в объеме 113,5 млрд рублей, в том числе средства федерального бюджета – 109,7 млрд рублей (из них межбюджетные трансферты – 52,8 млрд рублей), средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 3,8 млрд рублей.

В 2019 году на реализацию национального проекта предусмотрено финансирование в объеме 15,0 млрд рублей, что составляет 2,3 % от всех бюджетных расходов на культуру и кинематографию, запланированных на 2019 год.

Расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию с учетом национального проекта запланированы в 2019 году на уровне 0,57 % ВПП, что в почти 3 раза ниже показателей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, согласно которым к 2020 году расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию должно составить 1,5 % ВВП.

8.4. На 5 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Культура» составило 10 332,5 млн рублей, или 72,9 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

8.5. Единый план и ОНД–2024 не согласуются между собой в части отнесения национального проекта к ключевым инструментам достижения национальных целей.

8.6. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, включая правила предоставления субсидий и их распределение, разработана и принята Правительством Российской Федерации в соответствии с планами реализации федеральных проектов НП «Культура».

Соглашения о реализации региональных проектов между руководителями федеральных и региональных проектов, а также соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление межбюджетных трансфертов заключены в полном объеме.

8.7. Для достижения заявленных целей НП «Культура» предусмотрено 2 целевых показателя: «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» и «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз», которые по своей сути отражают количественные изменения и не позволяют объективно оценить качественные преобразования в сфере культуры по итогам НП «Культура».

Отсутствие качественной составляющей в основных целевых показателях НП «Культура» не позволит проводить оценку культурного развития общества, которая согласно Основам государственной культурной политики должна проводиться на основе разработанной системы качественных целевых показателей.

8.8. Плановые значения целевых показателей национального проекта «Культура», установленные на III квартал достигнуты.

8.9. Для решения задачи по обеспечению детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами в рамках НП «Культура» планируется модернизировать 1700 школ искусств и 100 училищ за счет обновления парка музыкальных инструментов, приобретения современного оборудования. В результате этого ожидается улучшение качества учебного процесса, а также увеличение числа учащихся.

Учитывая тенденцию к сокращению учебных площадей и учебных комнат, значительную долю зданий ДШИ, находящихся в неудовлетворительном состоянии, а также ежегодный рост числа обучающихся в ДШИ с 2014 по 2018 год, увлечение контингента ДШИ на 10 % без потери качества учебного процесса представляется затруднительным.

8.10. В ходе анализа реализации мероприятий по оснащению в 2019 году 900 пианино отечественного производства ДШИ в 27 субъектах Российской

Федерации в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России выявлены риски недостижения контрольной точки результата «Оснащены пианино отечественного производства детские школы искусств» в установленный срок (31 декабря 2019 года).

8.11. Анализ преемственности результатов реализации НП с результатами, достигнутыми в рамках других программ и проектов, показал, что половина установленных национальным проектом результатов ранее отражалась в стратегических документах сферы культуры.

При этом в целях достижения показателей НП «Культура» реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение.

8.12. Значение показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз» на 5 ноября 2019 года составило 137,1 %, что свидетельствует о недостаточном качестве планирования (занижение плановых значений данного показателя).

Всего по федеральным проектам наблюдаются отклонения по 14 из 106 контрольных точек. Критические отклонения отсутствуют.

8.13. Анализ паспортов региональных проектов в сфере культуры, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет», показал, что в паспортах 33 региональных проектов «Творческие люди» отсутствует раздел «Финансовое обеспечение реализации регионального проекта», что не соответствует Методическим указаниям по разработке и реализации национальных проектов. В отдельных паспортах региональных проектов отражены некорректные сведения о финансовом обеспечении.

Данные обстоятельства приводят к невозможности достоверно оценить объемы финансирования в региональных проектах на основе данных, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет».

8.14. На 1 июля 2019 года не реализованы функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов в полном объеме в ГИИС «Электронный бюджет», что не позволяет провести полноценный анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек региональных проектов.

8.15. В настоящее время отсутствует предусмотренный Методическими указаниями по разработке и реализации национальных проектов сводный план мероприятий по реализации НП «Культура», состоящий из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

8.16. В ходе мониторинга выявлены риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, одним из которых является отсутствие обеспечения оперативного мониторинга хода реализации НП в ГИИС «Электронный бюджет».

8.17. При анализе утвержденной Минкультуры России Методики расчета показателей НП «Культура» выявлены возможности манипуляции данными в случае недостижения плановых значений целевых показателей национального проекта.

8.18. Выявлены возможные риски недостижения темпов роста показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры». Так, в 2018 году по сравнению с 2017 годом отмечается снижение количества посещений по 5 из 12 показателей посещаемости по типам организаций культуры, предусмотренных НП в составе целевого показателя.

8.19. Минкультуры России не в полном объеме сформирован инструментарий для расчета целевых показателей НП «Культура».

По состоянию на 1 сентября 2019 года не разработана система учета посещаемости негосударственных организаций культуры, включенных в расчет целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры».

Не создана специализированная система Минкультуры России АИС «Цифровая культура», используемая для формирования расчетных данных целевого показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз».

8.20. Методика расчета целевых показателей национального проекта не позволяет своевременно формировать данные о достижении показателей.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Министерство культуры Российской Федерации.

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



Андрей Перчян

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Алексей Каульбарс

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Дмитрий Зайцев

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Сергей Штогрин

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
реализации национального
проекта «Малое и среднее
предпринимательство
и поддержка индивидуальной
предпринимательской
инициативы»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

Бюджетные ассигнования на реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (МСП) по состоянию на 1 ноября 2019 года исполнены на 62,6 % (37 936,2 млн рублей).

По мнению Счетной палаты, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий на финансовую поддержку субъектов МСП, должны устанавливать показатели результативности использования субсидий, характеризующие развитие сектора МСП, такие как увеличение объема производства, рост выручки, прибыли, налоговых выплат, прирост активов и другие.

В ходе проверки выявлено, что одни лица получают средства, а другие – несут ответственность за достижение целей национального проекта. Так, более 260 млрд рублей, или 63 % средств федерального бюджета на реализацию национального проекта МСП планируется направить в 2019–2024 годах АО «Корпорация «МСП», АО «Банк МСП», российским кредитным организациям и др., которые не отвечают за достижение целевых показателей национального проекта МСП (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте). Вместе с тем высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, ответственные за достижение указанных показателей и развитие МСП в регионах, не влияют на распределение ресурсов и деятельность получателей ресурсов.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.6.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Нормативные правовые акты, регламентирующие разработку и реализацию национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (далее – национальный проект);
- паспорт национального проекта и федеральных проектов в его составе;
- нормативные правовые акты, регулирующие осуществление мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) в ходе реализации национального проекта;
- деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации, высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, акционерного общества «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – АО «Корпорация «МСП»), организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъекты МСП) и других участников национального проекта по достижению целей национального проекта;
- бюджетная отчетность Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти (ответственных за исполнение федеральных проектов национального проекта), первичные и иные документы, подтверждающие операции по использованию бюджетных средств, предусмотренных на реализацию национального проекта.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценить качество разработки национального проекта и провести его анализ как документа, обеспечивающего достижение национальных целей и задач, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

3.2. Оценить ход реализации национального проекта, а также полученные фактические результаты, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта.

3.3. Оценить итоги реализации национального проекта и его влияния на достижение стратегических целей, установленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204.

4. Исследуемый период

15 октября 2018 года – 31 декабря 2019 года.

5. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 5 июня 2019 года по 28 апреля 2020 года.

6. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Промежуточное заключение подготовлено по результатам анализа реализации национального проекта МСП по состоянию на 1 июля 2019 года.

6.1. Цель 1. Оценка качества разработки национального проекта и его анализ как документа, обеспечивающего достижение национальных целей и задач, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204

6.1.1. Анализ национального проекта как документа в системе документов стратегического планирования

6.1.1.1. Паспорт национального проекта МСП утвержден на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), паспорта

федеральных проектов, входящих в его состав, утверждены на заседании проектного комитета по национальному проекту МСП (протокол от 11 декабря 2018 г. № 4), к ним относятся:

- «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» (далее – ФП «Условия для бизнеса»);
- «Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию» (далее – ФП «Финансовая поддержка МСП»);
- «Акселерация субъектов МСП» (далее – ФП «Акселерация»);
- «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» (далее – ФП «Поддержка МФХ и развития кооперации»);
- «Популяризация предпринимательства».

Национальный проект МСП разработан как один из основных инструментов достижения целей развития страны, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).

Предусмотренные паспортом национального проекта МСП цели и задачи соответствуют целям и задачам, содержащимся в Указе № 204.

Вместе с тем в национальном проекте МСП не учтена обозначенная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1 марта 2018 года необходимость продолжения кредитования малого производственного бизнеса под фактическую ставку в 6,5 %. В настоящее время такой инструмент не создан.

Целевые показатели национального проекта МСП, установленные его паспортом, приведены в таблице:

Целевой показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	Нормативный правовой акт, утвердивший методику расчета
Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, млн чел.	19,6	20,5	21,6	22,9	24,0	25,0	приказ Минэкономразвития России от 23.04.2019 г. № 239
Доля МСП в ВВП, %	22,9	23,5	25,0	27,5	30,0	32,5	приказ Росстата от 29.12.2018 г. № 793
Доля экспорта субъектов МСП, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта, %	8,80	9,00	9,25	9,50	9,75	10,0	распоряжение ФТС России от 13.03.2019 г. № 42-р

Указанные целевые показатели национального проекта МСП включены в Федеральный план статистических работ распоряжением Правительства Российской

Федерации от 31 декабря 2018 г. № 3052-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р».

Установленные сроки представления (распространения) официальной статистической информации по показателю «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей» – 1 октября, по показателю «Доля экспорта субъектов МСП, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта» – 1 мая, а по показателю «Доля МСП в ВВП» – со значительным временным лагом – 31 декабря года, следующего за отчетным (первая оценка), приводят к отсутствию возможности включения информации о фактическом достижении указанных целевых показателей в ежегодный отчет о ходе реализации национального проекта МСП, который руководитель национального проекта вносит не позднее 12-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, для рассмотрения в проектный комитет и проектный офис Правительства Российской Федерации, в соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (пункты 50 и 61)¹ (далее – Положение о проектной деятельности).

6.1.1.2. В соответствии с «Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», утвержденными Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года, и «Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года», разработанным Минэкономразвития России, национальный проект МСП отнесен к ключевым программам и проектам, направленным на достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации, определенных в Указе № 204:

- 1) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- 2) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- 3) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- 4) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

В паспорте национального проекта МСП не отражен вклад национального проекта в достижение национальных целей, определенных Указом № 204, чем не обеспечено соблюдение принципа, установленного Положением об организации проектной деятельности (пункт 8а).

1. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

6.1.1.3. Межотраслевым документом стратегического планирования в сфере развития МСП является Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р (далее – Стратегия МСП). Сравнительный анализ целевых индикаторов реализации Стратегии МСП и целевых показателей национального проекта МСП показал отсутствие связи между достижением установленных значений данных индикаторов и показателей, что не позволит оценить влияние мероприятий национального проекта МСП на достижение целевых индикаторов данной Стратегии.

Также следует отметить, что Стратегия МСП не корректировалась после издания Указа № 204, план мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии МСП утвержден на 2016–2017 годы. Система стратегического целеполагания в сфере МСП не сформирована.

6.1.1.4. С целью обеспечения выполнения Указа № 204 Правительством Российской Федерации дано поручение Минэкономразвития России, Минфину России и Федеральному проектному офису (пункт 5 поручения от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858) обеспечить интеграцию национальных проектов в государственные программы Российской Федерации (далее – госпрограммы), имея в виду формирование единого документа стратегического и бюджетного планирования.

Указанное положение установлено пунктом 40 Положения о проектной деятельности.

Информация о связи федеральных проектов, входящих в состав национального проекта МСП, и госпрограмм представлена в таблице:

Федеральный проект	Связь с государственной программой ²
ФП «Условия для бизнеса»	Связь не установлена
ФП «Финансовая поддержка МСП»	«Экономическое развитие и инновационная экономика»
ФП «Акселерация»	«Экономическое развитие и инновационная экономика» «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»
ФП «Поддержка МФХ и развития кооперации»	«Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»
ФП «Популяризация предпринимательства»	«Экономическое развитие и инновационная экономика»

Таким образом, ФП «Условия для бизнеса», его задачи и результаты не интегрированы в госпрограммы. Анализ паспортов госпрограммы «Управление государственными

2. Согласно паспортам, размещенным в подсистеме управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» на 1 июля 2019 года.

финансами и регулирование финансовых рынков» показал, что установить связь ФП «Акселерация», его задач и результатов с указанной госпрограммой не представляется возможным.

6.1.2. Оценка обоснованности выделенных финансовых ресурсов на достижение целей национального проекта

Согласно паспорту национального проекта МСП финансовое обеспечение его реализации за период 2019–2024 годов предусмотрено в объеме 478 152,88 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в объеме 414 101,57 млн рублей (86,6 %).

Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) на финансирование национального проекта МСП в 2019 году утверждены бюджетные ассигнования в сумме 60 575,3 млн рублей по коду основного мероприятия целевой статьи расходов (ЦСР) «Ю»³, что соответствует объему финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета, утвержденному на 2019 год паспортом национального проекта МСП.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 40 Положения об организации проектной деятельности федеральные проекты национального проекта МСП отражены в виде структурных элементов в составе только госпрограмм: «Экономическое развитие и инновационная экономика» (ЦСР 1500000000) и «Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» (ЦСР 2500000000).

Анализ финансового обеспечения реализации мероприятий национального проекта МСП показал, что финансирование мероприятий ФП «Условия для бизнеса» и ФП «Акселерация», ответственным исполнителем которых является ФНС России, в полном объеме учтено в составе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом № 459-ФЗ на основную деятельность ФНС России по госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (ЦСР 3930290000), без указания кода основного мероприятия ЦСР «Ю».

Таким образом, утвержденное Федеральным законом № 459-ФЗ распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям расходов классификации расходов федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в части расходов ФНС России на реализацию задач национального проекта в объеме 2 338,2 млн рублей (2019 год – 1 199,6 млн рублей, 2020 год – 561,4 млн рублей, 2021 год – 577,2 млн рублей) не соответствует Порядку № 132н.

3. В соответствии с пунктом 36.1 Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденным приказом Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н (далее – Порядок № 132н) группировка расходов федерального бюджета по целевым статьям расходов на реализацию национальных проектов и федеральных проектов осуществляется на уровне основных мероприятий государственных программ Российской Федерации (4–5 разряды кода ЦСР). Четвертый разряд кода ЦСР федерального бюджета (00 0 X0 00000), отражающий расходы на национальный проект МСП, соответствует буквенному значению Ю.

Сведения об исполнении федерального бюджета по расходам на реализацию федеральных проектов национального проекта МСП представлены в таблице:

Федеральный проект	ЦСРЗ	Бюджетные ассигнования, установленные сводной бюджетной росписью на 2019 г., млн руб.	Исполнено на 01.11.2019	
			млн руб.	%
Условия для бизнеса	00 0 11 00000	0	0	-
Финансовая поддержка МСП	15 2 14 00000	26 856,1	15 913,9	59,3
Акселерация	15 2 15 00000	25 624,2	18 746,6	73,2
Поддержка МФХ и развития кооперации	25 У 17 54800	5 373,0	2 713,53	50,5
Популяризация предпринимательства	15 2 18 00000	2 722,0	562,3	20,7
Всего по национальному проекту МСП		60 575,3	37 936,2	62,6

Сведения об исполнении федерального бюджета по расходам на реализацию национального проекта МСП по федеральным проектам и мероприятиям по состоянию на 1 июля и 1 ноября 2019 года представлены в приложении № 1.

В целях реализации национального проекта МСП Федеральным законом № 459-ФЗ на 2019 год предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в сумме 40 934,0 млн рублей; согласно информации ГИИС «Электронный бюджет» соглашения о предоставлении указанных субсидий заключены в срок, установленный статьей 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации. По состоянию на 1 ноября 2019 года исполнение межбюджетных трансфертов составило 62,4 %, или 25 539,42 млн рублей.

По состоянию на 1 ноября 2019 года в рамках национального проекта МСП не осуществлялось исполнение бюджетных ассигнований по 5 направлениям, на реализацию которых в 2019 году сводной бюджетной росписью (далее – СБР) предусмотрено 3 195,7 млн рублей (5,3 % расходов федерального бюджета на реализацию национального проекта МСП в 2019 году), что объясняется согласно отчетам о реализации федеральных проектов сроками принятия нормативных правовых актов, проведением конкурсных процедур, отсутствием заявок на предоставление субсидии.

Необходимо отметить, что Минэкономразвития России не выполнило поручение⁴ президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам о включении в состав национального проекта МСП методики отраслевой оценки влияния реализации мероприятий федеральных

4. Протокол от 3 декабря 2018 г. № 14, пункт 6.

проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП. Это ведет к невозможности своевременного принятия решения об исключении из проекта мероприятий, не оказавших влияния на вышеназванные показатели, и, соответственно, может привести к неэффективным расходам бюджетных средств.

6.2. Цель 2. Мониторинг реализации федеральных проектов в составе национального проекта МСП

В отчетном периоде по данным подсистемы управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» (далее – Подсистема нацпроектов) утверждены 18 запросов на изменение паспортов национального проекта МСП и входящих в его состав федеральных проектов. Изменения внесены в следующие разделы: результаты и характеристики результатов, контрольные точки и мероприятия, финансовое обеспечение, основные положения, участники.

Следует отметить, что выгружаемые из Подсистемы нацпроектов паспорта содержат некорректные данные. Так, по состоянию на 1 июля 2019 года в разделе «Методика расчета целей, целевых и дополнительных показателей» паспорта национального проекта МСП ответственным за сбор данных по показателю «Доля МСП в ВВП» указан не Росстат, а Министерство здравоохранения Чеченской Республики.

Кроме того, размещенные в Подсистеме нацпроектов данные паспортов ФП «Акселерация» и ФП «Популяризация предпринимательства» не соответствуют данным паспорта национального проекта МСП в части финансового обеспечения.

Отчеты о ходе реализации национального проекта МСП и входящих в его состав федеральных проектов предоставлены Минэкономразвития России, «Опорой России» в бумажном виде.

Следует отметить, что отчет о ходе реализации национального проекта МСП на 1 июля 2019 года, подготовленный Минэкономразвития России, сформирован без учета требования, предусмотренного пунктом 50 Положения об организации проектной деятельности, согласно которому ежеквартальные и ежегодные отчеты о ходе реализации национальных проектов формируются нарастающим итогом.

Кроме того, не выполнено требование пункта 61 Положения о проектной деятельности, согласно которому отчет о ходе реализации национального проекта (далее – отчет по национальному проекту) формируется на основе отчетов по федеральным проектам, входящим в состав национального проекта. Так, в разделе 3 «Статус исполнения бюджета» отчета по национальному проекту кассовое исполнение за отчетный период по ФП «Акселерация» указано в сумме 12 041,3 млн рублей, что на 1 911,63 млн рублей больше, чем в отчете по ФП «Акселерация», а также в бюджетной отчетности по соответствующему коду бюджетной классификации – 10 129,67 млн рублей. Соответственно, кассовое исполнение национального проекта МСП указано в сумме 24 084,9 млн рублей (39,8 % от бюджетных ассигнований, установленных СБР), вместо 22 173,24 млн рублей (36,6 %).

По состоянию на 1 июля 2019 года запланировано достижение 15 результатов федеральных проектов национального проекта МСП, из которых 9 результатов достигнуты, 3 – достигнуты позже установленного срока, 3 – не достигнуты. Сведения

о достижении результатов национального проекта МСП по состоянию на 1 июля 2019 года представлены в приложении № 2.

6.2.1. Мониторинг улучшения условий ведения предпринимательской деятельности

В первом полугодии 2019 года не реализованы в установленные паспортом национального проекта МСП сроки 2 результата ФП «Условия для бизнеса» (подпункт 1.1⁵ и 1.4) в связи с переносом сроков принятия:

- проекта федерального закона № 601732-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)⁶;
- стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года⁷.

Непринятие в установленный срок нормативных правовых актов, обеспечивающих нормативную базу принятия управленческих решений и реализации мероприятий, сдерживает реализацию федерального проекта и может негативно отразиться на достижении плановых значений показателей национального проекта МСП в 2019 году.

По результату «Освобождены от обязанности предоставления налоговой декларации не менее 1,2 млн налогоплательщиков – субъектов МСП, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения в виде доходов и использующих контрольно-кассовую технику в 2020–2024 годах» (подпункт 1.2) паспортом национального проекта МСП установлено плановое значение на 1 июля 2019 года – 0,8 млн человек. Вместе с тем в сведениях о ходе реализации ФП «Условия для бизнеса», направленных Минфином России⁸ (ответственным за результат) в адрес Счетной палаты Российской Федерации, указано, что данный показатель предусмотрен с 2020 года.

Согласно отчету о ходе реализации ФП «Условия для бизнеса» на 1 июля 2019 года досрочно получен результат «Реализовано прикладное программное обеспечение и централизованная ИТ-инфраструктура по внедрению подсистемы, обеспечивающей налогообложение доходов самозанятых граждан, в том числе с возможностью интеграции с системами кредитных организаций и операторами электронных площадок» (подпункт 2.4).

При этом не учтено финансовое обеспечение результатов 1.2 и 2.4 ФП «Условия для бизнеса» в финансовом обеспечении национального проекта МСП.

5. Здесь и далее подпункт согласно паспорту национального проекта МСП (подраздел 4.1).

6. Рассмотрение Государственной Думой Российской Федерации планируется в осеннюю сессию; установленный паспортом срок – 10 апреля 2019 года.

7. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2019 № 2129-р, установленный паспортом срок – 1 июля 2019 года.

8. Письмо от 9 июля 2019 г. № 01-02-02/20-50472.

6.2.2. Мониторинг расширения доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию

В соответствии с планом мероприятий по реализации ФП «Финансовая поддержка МСП» достигнуты в срок 3 результата, запланированные в первом полугодии 2019 года.

В отчетном периоде расходы федерального проекта исполнены в сумме 11 826,9 млн рублей, или 40,1 % показателя СБР с изменениями.

6.2.2.1. В целях предоставления кредитно-гарантийной поддержки субъектам МСП взнос в уставный капитал АО «Корпорация «МСП»⁹ в сумме 5 000,0 млн рублей (100 % утвержденных бюджетных ассигнований) для последующего вноса в уставный капитал АО «Российский Банк поддержки малого и среднего предпринимательства», осуществлен 3 июля 2019 года¹⁰.

6.2.2.2. В целях обеспечения достижения целевого значения показателя ФП «Финансовая поддержка МСП» «Объем кредитов, выданных субъектам МСП на реализацию проектов в приоритетных отраслях по субсидируемой ставке, в том числе обеспеченных гарантийной поддержкой в рамках Национальной гарантийной системы» в 2019 году в размере не менее 1 трлн рублей реализуется программа предоставления субсидий кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по указанным кредитам (далее – программа субсидирования).

Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 годах субъектам МСП по льготной ставке, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 30 декабря 2018 года № 1764 (далее – Правила № 1764). По итогам отбора российских кредитных организаций, состоявшегося в январе-феврале 2019 года, Минэкономразвития России в качестве уполномоченных банков было утверждено 69 кредитных организаций с плановым объемом выдачи льготных кредитов 257 млрд рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2019 г. № 571 в Правила № 1764 внесены изменения, в том числе в части проведения дополнительного отбора уполномоченных банков и упрощения его критериев. По итогам повторного отбора, состоявшегося в мае 2019 года, в перечень уполномоченных банков дополнительно включены 22 кредитные организации, а общий объем плановой выдачи льготных кредитов увеличился до 334 млрд рублей¹¹, что в 3 раза меньше установленного значения целевого показателя.

По данным ГИИС «Электронный бюджет», по состоянию на 1 июля 2019 года соглашения о предоставлении указанных субсидий заключены с 61 кредитной организацией на сумму 3 359,5 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2019 года

9. В соответствии с договором от 29 марта 2019 г. № 139-19-2019-001, платежное поручение от 15 апреля 2019 г. № 219410.

10. В соответствии с договором от 1 июля 2019 г. № Д-77, платежное поручение от 3 июля 2019 г. № 3499.

11. По информации Минэкономразвития России от 30 июля 2019 г. № Д13и-25739.

заключены соглашения с 85 кредитными организациями на общую сумму 3 651,1 млн рублей (91,7 % от бюджетных ассигнований, установленных СБР на указанные цели), что должно обеспечить выдачу льготных кредитов субъектам МСП в 2019 году в объеме 331,5 млрд рублей (99,3 % от планового объема).

Из 85 уполномоченных банков 10 входят в перечень системно значимых кредитных организаций¹². Планируется, что они обеспечат кредитование субъектов МСП по программе субсидирования в объеме 214,1 млрд рублей.

По состоянию на 1 июля 2019 года по программе субсидирования субъектами МСП получено 68,8 млрд рублей (6,88 % от установленного значения целевого показателя), кредитным организациям предоставлены субсидии в сумме 9,04 млн рублей, или 0,1 % показателя СБР на указанные цели. На 1 октября 2019 года объем выданных субъектам МСП льготных кредитов увеличился в 1,9 раза до 131,3 млрд рублей. Субсидии кредитным организациям составили на 1 ноября 2019 года 395,2 млн рублей, или 9,9 % показателя СБР.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, увеличение максимальной льготной ставки по кредиту для субъекта МСП с 6,5 %¹³ до 8,5 % привело к увеличению расходов субъектов МСП на уплату процентов по льготным кредитам, что не способствует достижению конечной цели предоставления субсидии – повышению доступности кредитных ресурсов для реализации инвестиционных проектов для субъектов МСП.

6.2.2.3. В 2019 году Минэкономразвития России осуществляет администрирование льготных кредитов, выданных субъектам МСП в 2017 и 2018 годах в соответствии с правилами, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации от 3 июня 2017 г. № 674¹⁴ (далее – Правила № 674) и от 30 декабря 2017 г. № 1706¹⁵ (далее – Правила № 1706) соответственно. Исполнение расходов по указанным направлениям по состоянию на 1 сентября 2019 года по льготным кредитам, выданным в 2017 году, – 12,5 % утвержденных бюджетных ассигнований (110,9 млн рублей), по льготным кредитам, выданным в 2018 году, – 35,2 % утвержденных бюджетных ассигнований (1 574,8 млн рублей), что свидетельствует о недостатках планирования финансового обеспечения Минэкономразвития России мероприятий федерального проекта.

Изменениями СБР в сентябре 2019 года бюджетные ассигнования по указанным направлениям уменьшены до 207,73 млн рублей и 2 678,5 млн рублей соответственно. По состоянию на 1 ноября 2019 года по льготным кредитам, выданным в 2017 году, исполнение составило 57,5 % утвержденных СБР ассигнований (119,5 млн рублей),

12. https://cbr.ru/press/PR/?file=05102018_191118ik2018-10-05T19_10_03.htm. По состоянию на 14.10.2019 перечень включает 11 системно значимых кредитных организаций.

13. Установлена в 2018 году по аналогичной программе субсидирования процентной ставки.

14. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2017 году субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке».

15. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства на реализацию проектов в приоритетных отраслях по льготной ставке».

по льготным кредитам, выданным в 2018 году, – 75,1 % утвержденных СБР ассигнований (2 011,3 млн рублей).

6.2.2.4. В рамках ФП «Финансовая поддержка МСП» по состоянию на 1 июля 2019 года СБР с изменениями предусмотрено предоставление межбюджетного трансферта бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств по созданию и (или) развитию региональных гарантийных организаций и (или) микрофинансовых организаций в сумме 8 328,2 млн рублей. Согласно информации ГИИС «Электронный бюджет» соглашения о предоставлении указанных субсидий заключены с 68 субъектами Российской Федерации; по состоянию на 1 июля 2019 года кассовое исполнение составило 5 572,77 млн рублей, или 66,9 % утвержденных бюджетных назначений.

В сентябре 2019 года изменениями СБР объем межбюджетных трансфертов на указанные цели увеличен на 39,2 % до 13 695,5 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2019 года соглашения о предоставлении указанных субсидий заключены с 73 субъектами Российской Федерации; кассовое исполнение составило 8 381,74 млн рублей, или 61,2 % утвержденных бюджетных назначений.

Правила предоставления и распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 11 февраля 2019 года № 110 (далее – Правила № 110).

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, установленная Правилами № 110 система показателей результативности использования субсидий не в полной мере обеспечивает оценку влияния мероприятий, реализуемых за счет указанных субсидий, на решение задач и достижение целевых показателей национального проекта МСП. В соответствии с пунктом 46 Правил № 110 в рамках ФП «Финансовая поддержка МСП» эффективность использования субсидии оценивается Минэкономразвития России по размеру предоставленной субсидии субъекту Российской Федерации и объему финансовой поддержки, оказанной субъектам МСП, т.е. отсутствуют объективные показатели развития сектора МСП, такие как увеличение объема производства, рост выручки, прибыли, прирост активов и другие.

6.2.2.5. В рамках ФП «Финансовая поддержка МСП» СБР с изменениями предусмотрено предоставление бюджету Республики Крым субсидии на реализацию мероприятия по созданию региональной лизинговой компании в целях реализации механизма лизинга для субъектов МСП в сумме 1 215,0 млн рублей. Согласно информации ГИИС «Электронный бюджет» соглашение о предоставлении указанной субсидии заключено 19 сентября 2019 года. Средства указанной субсидии по состоянию на 1 ноября 2019 года не перечислялись.

6.2.3. Мониторинг акселерации субъектов МСП

В соответствии с планом мероприятий по реализации ФП «Акселерация» в первом полугодии 2019 года запланирована реализация 7 результатов, из которых 3 реализованы, еще 3 – реализованы с нарушением срока и 1 результат не реализован.

В отчетном периоде расходы федерального проекта исполнены в сумме 10 129,7 млн рублей, или 42,5 % показателя СБР. По состоянию на 1 ноября 2019 года исполнение составило 18 746,55 млн рублей, или 73,2 % показателя СБР с изменениями.

6.2.3.1. В целях предоставления грантов субъектам малого предпринимательства (далее – СМП) на разработку и создание производства инновационной продукции под задачи крупного российского бизнеса, на создание и (или) расширение производства инновационной продукции, а также на осуществление НИОКР, в том числе в сфере спорта, городской среды, экологии, социального предпринимательства, Федеральным законом № 459-ФЗ на 2019 год по ФП «Акселерация» предусмотрено предоставление субсидии ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (далее – Фонд) в размере 4 500,0 млн рублей.

По состоянию на 1 июля 2019 года исполнение расходов по данному направлению составило 1 088,3 млн рублей, или 24,2 % утвержденных бюджетных назначений, на 1 ноября 2019 года субсидия Фонду перечислена в полном объеме.

Согласно ФП «Акселерация» количество инновационных СМП, получивших поддержку Фонда, к 20 декабря 2019 года должно составить 207 единиц. По информации Фонда, в мае текущего года подведены итоги конкурса «Коммерциализация» (очередь VII) в целях предоставления грантов СМП на создание/расширение производства инновационной продукции. В результате данного конкурса отобраны и поддержаны 76 компаний (36,7 %) на территории 33 субъектов Российской Федерации. С указанными компаниями заключены договоры гранта на общую сумму 1 304,1 млн рублей. На основании конкурсных отборов на осуществление НИОКР в сфере спорта, городской среды, экологии, социального предпринимательства в рамках программы «Старт» отобраны 16 заявок на общую сумму 32 млн рублей, «Развитие-СОПР» – 22 заявки на общую сумму 207,7 млн рублей; на предоставление грантов малым компаниям на создание и (или) расширение производства инновационной продукции по программе «Коммерциализация-8» – 124 заявки на общую сумму 2,1 млрд рублей. В настоящее время ведется экспертиза заявок еще по 2 конкурсам.

6.2.3.2. В рамках ФП «Акселерация» предусмотрено предоставление межбюджетного трансферта бюджетам субъектов Российской Федерации на исполнение расходных обязательств по оказанию комплекса услуг, сервисов и мер поддержки субъектам МСП в Центрах «Мой бизнес», поддержке субъектов МСП в целях их ускоренного развития в моногородах, созданию промышленных и технопарков, обеспечению доступа субъектов МСП к экспортной поддержке. На указанные цели Федеральным законом № 459-ФЗ на 2019 год предусмотрено 17 893,3 млн рублей, с учетом изменений СБР – 19 661,2 млн рублей.

Предоставление указанных субсидий осуществляется в соответствии с Правилами № 110. В рамках ФП «Акселерация» эффективность использования субсидии Минэкономразвития России оценивается на основе количества субъектов МСП, получивших поддержку, т.е. отсутствуют объективные показатели развития сектора

МСП, такие как увеличение объема производства; рост выручки; прибыли; прирост активов и другие.

Согласно информации, размещенной в ГИИС «Электронный бюджет», соглашения о предоставлении указанных субсидий заключены с 84 субъектами Российской Федерации; по состоянию на 1 июля 2019 года исполнение расходов составило 9 041,3 млн рублей, или 50,5 % утвержденных бюджетных значений, по состоянию на 1 ноября 2019 года – 13 896,7 млн рублей, или 70,7 %.

6.2.3.3. К задачам национального проекта МСП, решаемым ФП «Акселерация», отнесены совершенствование нормативно-правового регулирования системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов МСП, и повышение качества закупочной деятельности крупнейших заказчиков.

Предварительный анализ показателей, результатов ФП «Акселерация», касающихся системы закупок, осуществляемых крупнейшими заказчиками у субъектов МСП, показал, что базовое и плановые значения показателя «Количество уникальных субъектов МСП, являющихся поставщиками крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации» включены в паспорт федерального проекта на основании количественных данных об уникальных субъектах МСП, представленных АО «Корпорация «МСП» в адрес Минэкономразвития России. В целях формирования количественного состава уникальных субъектов МСП АО «Корпорация «МСП» осуществлялся предварительный отбор субъектов. Сформированные перечни направлялись на согласование в ФНС России для подтверждения количественной информации о субъектах МСП, находящихся на момент рассмотрения обращений АО «Корпорация «МСП» в Едином реестре субъектов МСП.

По информации АО «Корпорация «МСП» от 17 июля 2019 г. № АБ-17/7505, в качестве критериев выбора субъектов МСП и включения их в перечни учитывались субъекты МСП, являющиеся поставщиками крупнейших заказчиков и осуществляющие как производственные, так и непроизводственные виды деятельности. Иные критерии отбора субъектов МСП АО «Корпорация «МСП» не применялись.

Аналогичный подход применялся АО «Корпорация «МСП» к расчету значений для показателя «Численность занятых в организациях, субъектах МСП, являющихся поставщиками крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации».

Использование данного подхода для целей формирования показателя федерального проекта может привести к дублированию информации об одном и том же поставщике, заключившем договоры с несколькими заказчиками или одним заказчиком по нескольким договорам в отчетном периоде, что, в свою очередь, влечет за собой искажение данных федерального проекта.

Анализ порядка формирования и ведения Реестра производственных субъектов МСП – потенциальных поставщиков крупнейших заказчиков (далее – Реестр, Порядок ведения реестра)¹⁶, документов и сведений, полученных от АО «Корпорация «МСП»,

16. Утвержден решением Правления АО «Корпорация «МСП» от 22 февраля 2019 г. (протокол № 1231/19).

а также информации, размещенной на официальном сайте АО «Корпорация «МСП», выявил включение в Реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не соответствующих критериям отнесения их к субъектам МСП в части соотношения категорий субъектов МСП с предельными значениями доходов и/или среднесписочной численностью работников¹⁷.

Согласно пояснениям АО «Корпорация «МСП» данные несоответствия допущены ФНС России ввиду того, что данные налоговой отчетности и данные бухгалтерской отчетности являются несопоставимыми в целях определения категории субъекта МСП.

Так, в соответствии с письмом АО «Корпорация «МСП» от 17 июля 2019 г. № АБ-17/7500, категория субъекта МСП, включаемого в реестр, определяется по данным Единого реестра субъектов МСП, формируемого ФНС России в соответствии со статьей 4 Федерального закона № 209-ФЗ. Пунктом 3 части 1.1 статьи 4 Федерального закона № 209-ФЗ предусмотрено, что доход субъектов МСП определяется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Таким образом, источником для определения ФНС России дохода в целях установления категории субъекта МСП служат данные налоговой отчетности.

При этом согласно Порядку Реестр производственных субъектов также содержит сведения о доходе субъекта МСП, публикуемые ФНС России в формате открытых данных¹⁸, в соответствии с которым суммы доходов формируются в наборе открытых данных по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности организации.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия установлены факты предоставления АО «Корпорация «МСП» поддержки, в том числе финансовой, субъектам МСП, имеющим задолженность по возмещению сумм, уплаченных АО «Корпорация «МСП» бенефициару по гарантии, задолженность по уплате вознаграждения гаранта, недоимки и задолженности по пеням и штрафам по налогам и сборам. Кроме того, согласно данным Реестра АО «Корпорация «МСП» предоставлялась поддержка в форме доступа к закупкам крупнейших заказчиков, субъектам МСП, также имеющим недоимки и задолженности по пеням и штрафам по налогам и сборам.

6.2.3.4. Еще одной задачей национального проекта МСП, решаемой ФП «Акселерация», является модернизация системы поддержки экспортеров – субъектов МСП.

В рамках указанной задачи 4 июня 2019 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утверждены показатели эффективности, характеризующие развитие экспорта МСП

17. Установлены Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (статья 4, часть 1.1, пункт 2, подпункты а) и б); пункт 3) и постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» (пункт 1).

18. Согласно приказу ФНС России от 29 декабря 2016 г. № ММВ-7-14/729.

в субъектах Российской Федерации¹⁹ при плановом сроке результата (пункт 6.8)²⁰ – 1 апреля 2019 года.

Второй результат по указанной задаче, запланированный к реализации в первом полугодии 2019 года (1 июня 2019 г.): АО «Российский экспортный центр» (далее – АО «РЭЦ») законодательно наделено полномочиями по оценке соответствия центров координации поддержки экспортно ориентированных субъектов МСП требованиям, установленным Минэкономразвития России, а также по осуществлению анализа результатов деятельности указанной инфраструктуры (пункт 6.8) – реализован с опозданием. Изменения в части совершенствования регулирования поддержки экспортной деятельности субъектов МСП утверждены в августе 2019 года²¹.

Непринятие в срок нормативных правовых актов, обеспечивающих нормативную базу принятия управленческих решений и реализации мероприятий, сдерживает реализацию федерального проекта и может отразиться на достижении плановых значений показателей национального проекта МСП в 2019 году.

Следует отметить, что система «Инвестиционный лифт», внедрение которой предусмотрено в соответствии с результатом 6.3 в срок до 20 декабря 2019 года, включена субъектами Российской Федерации в региональные проекты по развитию экспорта, разрабатываемые в рамках национальной программы в сфере развития международной кооперации и экспорта. АО «Корпорация «МСП» и АО «РЭЦ» 28 марта 2019 года утвердили План мероприятий («дорожную карту») по организации взаимодействия.

По информации АО «РЭЦ», по состоянию на 30 сентября 2019 года участие в программах акселерации приняли 118 субъектов МСП из 45 субъектов Российской Федерации.

6.2.4. Мониторинг создания системы поддержки фермеров и развития сельской кооперации

В соответствии с планом мероприятий по реализации ФП «Поддержка МФХ и развития кооперации» достигнут в срок 1 результат федерального проекта, запланированный в период до 1 ноября 2019 года.

Распределение иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (за исключением г. Москвы и г. Санкт-Петербурга) на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации, утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 835-р (далее – распоряжение № 835-р), в том числе на 2019 год в сумме 5 373,0 млн рублей, на 2020 год – 3 836,0 млн рублей, на 2021 год – 4 608,0 млн рублей, что соответствует объемам финансового обеспечения реализации федерального проекта, предусмотренным паспортом федерального проекта.

19. Пункт 10 раздела IV протокола заседания от 4 июня 2019 г. № 7.

20. Здесь и далее пункт согласно паспорту национального проекта МСП (подраздел 4.3).

21. Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон о развитии малого и среднего предпринимательства».

В соответствии с пунктом 2.2.2 соглашений о реализации на территории субъектов Российской Федерации региональных проектов²², заключенных в 2019 году между Минсельхозом России и руководителями региональных проектов, руководитель регионального проекта обеспечивает его формирование и утверждение в срок не позднее 30 рабочих дней с даты утверждения паспорта федерального проекта. По состоянию на 17 июля 2019 года в ГИИС «Электронный бюджет» сформировано со статусом «утверждено» только 63 паспорта региональных проектов (из 83)²³, по состоянию на 18 ноября 2019 года – 77 паспортов²⁴.

Кроме того, по состоянию на 1 ноября 2019 года в системе ГИИС «Электронный бюджет» не сформировано соглашение о предоставлении иных межбюджетных трансфертов Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, при этом в соответствии с распоряжением № 835-р субъекту подлежат распределению в 2019 году межбюджетные трансферты в объеме 8 337,6 тыс. рублей.

В соответствии с заключенными соглашениями, а также дополнительными соглашениями к ним предоставление иных межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации предусмотрено на 2019 финансовый год и плановый период 2020–2021 годов, за исключением 6 субъектов²⁵, которым предоставление бюджетных ассигнований из федерального бюджета предусмотрено только в 2019 году. При этом Ямало-Ненецкому автономному округу ассигнования уменьшены на 88,2 % (до 927,9 тыс. рублей) от размера, предусмотренного распоряжением № 835-р.

Аналогично уменьшены объемы бюджетных ассигнований в сравнении с размерами трансфертов, предусмотренными распоряжением № 835-р, Тюменской области на 23,6 % (на 2019 год), Чукотскому автономному округу – на 26,4 % (на 2019 год), Астраханской области – на 6,2 % (на 2021 год).

По состоянию на 1 июля 2019 года кассовое исполнение межбюджетных трансфертов по КБК 082 0405 25 У 17 54800 500 не осуществлялось в связи с отсутствием утвержденных паспортов региональных проектов, а также нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок и условия предоставления средств, требования, предъявляемые к получателям средств, перечень документов, необходимых для получения указанных средств, и срок их рассмотрения.

По состоянию на 1 ноября 2019 года исполнение по указанному КБК составило 2 713,5 млн рублей, или 50,5 % от утвержденных бюджетных ассигнований на указанные цели.

22. «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

23. Наличие утвержденного паспорта регионального проекта является одним из условий предоставления бюджету субъекта Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов.

24. Не сформированы паспорта региональных проектов Республики Северная Осетия – Алания, Московской области и Ненецкого автономного округа; сформированы со статусом «черновик» / «пусто» паспорта Камчатского края, Республики Ингушетия и Челябинской области.

25. Ямало-Ненецкий автономный округ, Краснодарский край, Ростовская и Челябинская области, республики Мордовия и Северная Осетия – Алания.

6.2.5. Мониторинг популяризации предпринимательства

В соответствии с планом мероприятий по реализации ФП «Популяризация предпринимательства» в первом полугодии 2019 года реализация результатов федерального проекта не запланирована. Вместе с тем согласно отчету «Опоры России» о ходе реализации федерального проекта на 1 июля 2019 года в связи с поздним принятием постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 503²⁶ не реализованы ключевые мероприятия ФП «Популяризация предпринимательства», в том числе:

- проведение социологических исследований в целях выявления факторов, определяющих интерес граждан к осуществлению предпринимательской деятельности;
- реализация федеральных информационных кампаний, в том числе разработка модели региональной кампании;
- разработка и проведение образовательных программ, курсов, в том числе модульных, а также методик, направленных на развитие предпринимательских компетенций для каждой целевой группы (школьники, студенты, женщины, военнослужащие, уволенные в запас, пенсионеры, безработные, инвалиды), и с учетом отраслевой направленности.

При этом реализация мероприятий на региональном уровне увязана по срокам со стартом федеральной информационной кампании и разработкой методических рекомендаций для регионов.

На реализацию ФП «Популяризация предпринимательства» СБР с изменениями на 2019 год утверждены бюджетные ассигнования в сумме 2 722,0 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2019 года исполнение составило 562,3 млн рублей, или 20,6 % от показателя СБР. При этом 97 % кассового исполнения составили расходы на реализацию федерального проекта по направлению межбюджетных трансфертов на реализацию комплексных программ по вовлечению в предпринимательскую деятельность, включая поддержку создания сообществ начинающих предпринимателей и развитие института наставничества в субъектах Российской Федерации, в сумме 547,43 млн рублей (57,1 % от установленных СБР бюджетных ассигнований по указанному направлению).

В целях реализации мероприятий, предусмотренных ФП «Популяризация предпринимательства», 24 октября 2019 года Минэкономразвития России заключены соглашения на предоставление субсидий Негосударственному образовательному частному учреждению высшего образования «Московский финансово-промышленный университет «Синергия» в сумме 798 млн рублей в целях финансирования проведения мероприятий, направленных на популяризацию предпринимательства, разработку и реализацию федеральной информационной кампании по формированию благоприятного образа предпринимательства и стимулированию интереса к осуществлению предпринимательской деятельности с учетом особенностей каждой

26. «Об утверждении Правил предоставления субсидий юридическим лицам на реализацию мероприятий по развитию МСП и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы».

из выявленных целевых групп, а также в сумме 83,0 млн рублей в целях финансирования подготовки тренеров для обучения целевых групп основам ведения бизнеса, финансовой грамотности и иным навыкам предпринимательской деятельности. Средства указанных субсидий по состоянию на 1 ноября 2019 года не предоставлялись, что снижает вероятность успешной реализации федерального проекта в 2019 году.

6.3. Цель 3. Оценка итогов реализации национального проекта и его влияния на достижение стратегических целей

6.3.1. Информация по целевым показателям национального проекта МСП «Доля МСП в ВВП» и «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей» в рамках статистического наблюдения формируется с годовой периодичностью и существенным временным лагом и не может быть использована для мониторинга в течение года. При этом какие-либо показатели, методики расчетов или методические подходы к оценке динамики достижения целевых показателей национального проекта МСП и развития сектора МСП отсутствуют.

Статистика сферы МСП в России несовершенна, что затрудняет определение адекватных целевых индикаторов, четко привязанных к деятельности получателей субсидий, и проведение мониторинга их достижения, а также препятствует попыткам построения математических моделей для оценки возможного влияния на сферу МСП отдельных мероприятий. Для корректной оценки соответствующего влияния требуется значительный массив данных, связанный с каждым результатом национального проекта МСП, правильностью его имплементации, корректностью работы и прочее, поскольку зачастую формальное выполнение КПЭ не отражает реальных результатов, которые планировались на стадии наполнения национального проекта. Статистические проблемы касаются наличия нескольких источников данных (Росстат, ФНС России) с разной методикой сбора данных, методологии расчета отдельных показателей (число занятых, доля МСП в ВВП), а также отсутствия качественных индикаторов для развития сферы МСП в целом: рост числа фирм может отражать результат их дробления, подсчет занятых не учитывает теневую занятость и т.п.

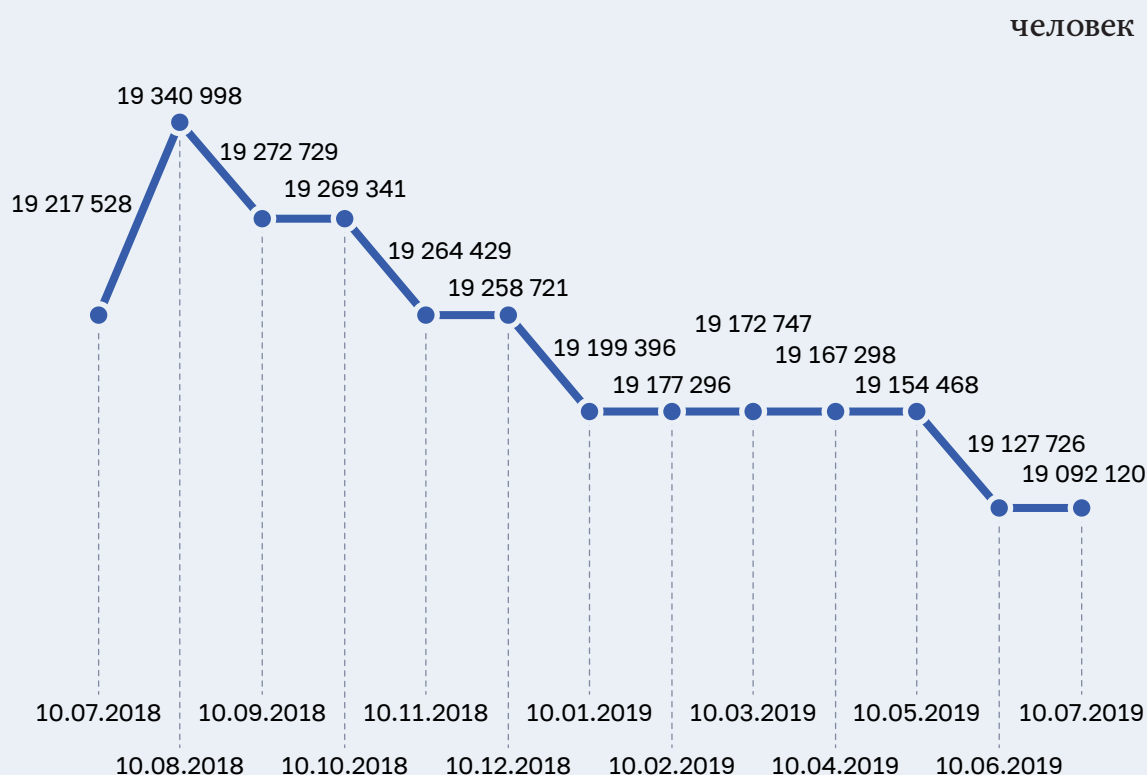
Минэкономразвития России не выполнило поручение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам о включении в состав национального проекта МСП методики оценки влияния реализации мероприятий федеральных проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП.

В связи с этим Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным использование для оценки достижения показателя «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей» данных Единого реестра субъектов МСП, сведения которого общедоступны и размещены на официальном сайте ФНС России.

По состоянию на 10 июля 2019 года численность занятых в сфере МСП составила 19 092,1 тыс. человек, что на 125,4 тыс. человек меньше базового значения целевого

показателя национального проекта МСП (19,2 млн человек на июль 2018 года), при этом с января 2019 года численность занятых в сфере МСП уменьшилась на 107,3 тыс. человек. График, представленный ниже, показывает незначительную отрицательную динамику численности занятых в сфере МСП.

Динамика численности занятых в сфере МСП (с учетом индивидуальных предпринимателей)



По состоянию на 10 августа 2019 года значение показателя относительно базового значения упало на 2,34 % (449,9 тыс. человек) до 18 767,6 тыс. человек.

При этом проведенный анализ показал, что предлагаемые к реализации в рамках национального проекта МСП мероприятия (результаты) в том числе проводились ранее в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» и приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и не оказали существенное влияние на рост численности занятых в сфере МСП.

С 2019 года в соответствии с методикой расчета показателя «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей», утвержденной приказом Минэкономразвития России от 23 апреля 2019 г. № 239, показатель будет учитывать количество налогоплательщиков налога на профессиональный доход (самозанятых граждан). По сведениям ФНС России, на 1 октября 2019 года с начала эксперимента в качестве налогоплательщиков налога на профессиональный доход зарегистрировались 219,5 тыс. человек, что не оказало существенное влияние на численность занятых в сфере МСП. Это значение было достигнуто за 9 месяцев лишь в 4 регионах, где проводился эксперимент. В июне 2019 года Минфином России в Правительство Российской Федерации направлены предложения по расширению перечня субъектов Российской Федерации – участников эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»²⁷.

Анализ целевого показателя «Доля МСП в ВВП» выявил, что базовое значение указанного показателя, принятое в паспорте национального проекта МСП в 2017 году, – 22,3 % – на 0,4 процентного пункта выше, чем опубликованное 25 января 2019 года на официальном сайте Росстата (за 2017 год – 21,9 %). Учитывая, что, по данным Росстата, значение данного показателя в 2016 году составило 21,6 %, т.е. рост – 0,3 процентного пункта, существует вероятность недостижения планового значения целевого показателя – 22,9 % по итогам 2019 года.

6.3.2. Анализ финансового обеспечения реализации федеральных проектов национального проекта МСП показал, что около 50 % средств федерального бюджета, предусмотренных Федеральным законом № 459-ФЗ на реализацию национального проекта в 2019 году с учетом изменений, внесенных в СБР, в сумме 26,86 млрд рублей направлены на расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам.

Из этих средств 9,7 млрд рублей (36,1 %) предусмотрены на создание и (или) развитие в субъектах Российской Федерации МФО.

В целях разработки концепции развития МФО в регионах Минэкономразвития России 27 августа 2019 года заключен государственный контракт о выполнении НИР по теме: «Диагностика системы созданных государственных микрофинансовых организаций и разработка концепции дальнейшего развития системы поддержки малого и среднего предпринимательства через микрофинансовые организации».

Кроме того, из средств, направленных в 2019 году на расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, 6,9 млрд рублей (25,7 %) предусмотрены на государственную поддержку российских кредитных организаций в целях возмещения недополученных ими доходов по кредитам субъектам МСП, выданным в 2017, 2018 и 2019 годах.

По итогам состоявшихся в первом полугодии 2019 года отборов уполномоченных банков в перечень уполномоченных банков включена 91 кредитная организация,

27. Во исполнение пункта 2 протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации А.Г.Силуанова от 5 апреля 2019 г. № СА-П13-41пр, письмо Минфина России от 28 июня 2019 г. № 01-02-02/03-47459.

а общий объем плановой выдачи льготных кредитов установлен в сумме 334 млрд рублей. По состоянию на 1 ноября 2019 года по программе субсидирования уполномоченных банков субъектами МСП получено 131,3 млрд рублей, или 13,13 % от установленного паспортом ФП «Финансовая поддержка МСП» на 2019 год объема кредитов субъектам МСП в размере не менее 1 трлн рублей. Таким образом, программа субсидирования не обеспечивает в полной мере решение задачи по увеличению объема льготного кредитования субъектов МСП.

Важно отметить, что использование показателя в виде полученного объема кредитов не позволяет однозначно оценить эффективность программы, ставящей задачу увеличения объема льготного кредитования субъектов МСП. Этот показатель зависит также от числа обращений субъектов МСП за кредитами и соответствия обратившихся субъектов МСП выдвигаемым критериям. В условиях замедления экономического роста субъекты МСП не обращаются за кредитами вовсе.

Кроме того, не создан инструмент кредитования малого производственного бизнеса под фактическую ставку в 6,5 %, необходимость и доступность которого обозначена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1 марта 2018 года.

6.3.3. Существует проблема в управлении национальным проектом МСП, которая выражается в том, что получатели субсидий не отвечают за достижение целевых показателей национального проекта (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте), а лица, ответственные за достижение указанных показателей, не влияют на распределение средств и, как правило, не владеют информацией о деятельности получателей ресурсов.

Так, в 2019–2024 годах планируется направить более 260 млрд рублей, или 63 % средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию национального проекта МСП, АО «Корпорация «МСП», АО «Банк МСП», российским кредитным организациям, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» и другим юридическим лицам.

При этом за развитие экономики субъектов Российской Федерации отвечают, прежде всего, главы регионов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2019 г. № 193 одним из показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации является численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей. В то же время указанные должностные лица не влияют на реализуемые названными выше юридическими лицами мероприятия по развитию МСП.

Таким образом, возникает несоответствие: одни лица получают средства, а другие – несут ответственность за достижение целей национального проекта.

6.3.4. По вопросу влияния национального проекта МСП на достижение национальных целей, установленных Указом № 204, позиция Минэкономразвития

России²⁸, представленная в Счетную палату Российской Федерации, состоит в том, что каждый из федеральных проектов, входящих в состав национального проекта МСП, оказывает опосредованное влияние на достижение национальных целей. При этом Минэкономразвития России не уточняет, какие факторы составляют данную совокупность.

В представленных Минэкономразвития России оценках не обеспечена согласованность национальных проектов и реализуемых мер в контексте влияния на достижение целевых показателей национального проекта МСП.

Например, мероприятия национального проекта «Международная кооперация и экспорт» оказывают непосредственное влияние на объемы несырьевого экспорта, а также на количество экспортеров, в том числе из числа МСП. Вместе с тем влияние указанных мероприятий не учитывается в соответствующих расчетах.

Как показал анализ «Моделей функционирования результатов и достижения показателей федерального проекта» (приложение к паспортам соответствующих федеральных проектов), целый ряд результатов преимущественно федеральных проектов «Условия для бизнеса» и «Акселерация», по данным Минэкономразвития России, не оказывает влияние на достижение ни одного из 3 целевых показателей национального проекта МСП.

С учетом позиции Минэкономразвития России и экспертного мнения проведен анализ влияния мероприятий национального проекта МСП на достижение национальных целей, по которым проект отнесен к ключевым программам и проектам, направленным на их достижение.

Проведенный анализ показал, что в основном мероприятия (результаты) национального проекта МСП и входящих в его состав федеральных проектов оказывают косвенное или обеспечивающее влияние на достижение национальных целей. Выявлен ряд результатов ФП «Акселерация», которые могут оказывать прямое влияние на достижение национальной цели «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа». Вместе с тем оценить степень такого влияния при отсутствии методик расчетов или методических подходов к оценке такого влияния не представляется возможным.

Приведенная в первой утвержденной редакции паспорта национального проекта МСП оценка вклада федеральных проектов, входящих в его состав, в достижение национальной цели «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов» не была обоснована (методика расчета такого влияния в паспорте национального проекта МСП отсутствовала) и исключена из действующей редакции паспорта.

28. «Выделить «чистый» эффект влияния каждого из федеральных проектов на достижение национальных целей не представляется возможным, поскольку речь идет о действии совокупности факторов».

7. Выводы

7.1. Бюджетные ассигнования на реализацию национального проекта МСП по состоянию на 1 ноября 2019 года исполнены на 62,6 % (37 936,2 млн рублей).

При этом по направлению расходов предоставление субсидий банкам на недополученные ими доходы по кредитам субъектам МСП в рамках всего национального проекта является наиболее ресурсоемким – исполнение составило 5,8 % от утвержденных бюджетных ассигнований.

7.2. Официальная статистическая информация по показателям национального проекта МСП «Доля МСП в ВВП» и «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей» публикуется со значительным временным лагом. Это не позволяет своевременно принимать необходимые для достижения целей национального проекта управленческие решения.

7.3. Анализ показал, что предлагаемые к реализации в рамках национального проекта МСП мероприятия (результаты) в том числе проводились ранее в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» и приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и не оказали существенное влияние на рост численности занятых в сфере МСП.

Численность занятых в сфере МСП по состоянию на 10 августа 2019 года на 449,9 тыс. человек меньше базового значения целевого показателя национального проекта МСП (19,2 млн человек на июль 2018 года).

7.4. По состоянию на 1 ноября 2019 года в рамках национального проекта МСП не осуществлялось исполнение бюджетных ассигнований по 5 направлениям, на реализацию которых в 2019 году сводной бюджетной росписью предусмотрено 3 195,7 млн рублей (5,3 % расходов федерального бюджета на реализацию национального проекта МСП в 2019 году).

7.5. Минэкономразвития России не выполнило поручение президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14, пункт 6) о включении в состав национального проекта МСП методики отраслевой оценки влияния реализации мероприятий федеральных проектов на численность занятых в МСП и вклад сектора МСП в ВВП. Это ведет к невозможности своевременного принятия решения об исключении из проекта мероприятий, не оказавших влияние на вышеназванные показатели, и, в свою очередь, может сказаться на эффективности расходов бюджетных средств.

7.6. В паспорте национального проекта МСП не отражен вклад национального проекта в достижение национальных целей развития Российской Федерации,

определенных Указом № 204, чем не обеспечено соблюдение принципа, установленного Положением об организации проектной деятельности (пункт 8а).

Учитывая, что большинство субъектов МСП в России – это микробизнес (более 95 % от числа всех МСП), а основная отрасль – торговля (более 42 %), они способны лишь опосредованно повлиять на достижение национальных целей в части экономического роста, технологического развития (это касается, главным образом, средних предприятий, которые составляют не более 2 % от всей сферы МСП). С другой стороны, значительная часть сферы МСП работает «в тени» (прежде всего, с точки зрения оформления юридических лиц, легализации индивидуальных предпринимателей и самозанятых, а также трудоустройства сотрудников). Поэтому статистически отражаемый вклад МСП в занятость подлежит сомнению.

7.7. Сравнительный анализ целевых индикаторов реализации Стратегии МСП и целевых показателей национального проекта МСП показал отсутствие связи между достижением установленных значений данных индикаторов и показателей, что затрудняет оценку влияния мероприятий национального проекта МСП на достижение целевых индикаторов данной Стратегии.

При этом Стратегия МСП не корректировалась после издания Указа № 204, не утверждался план мероприятий («дорожная карта») по реализации Стратегии МСП на 2018 и последующие годы. Не сформирована система стратегического целеполагания в сфере МСП.

7.8. Федеральный проект «Условия для бизнеса», его задачи и результаты не интегрированы в государственные программы Российской Федерации. Федеральным законом № 459-ФЗ не предусмотрены бюджетные ассигнования по установленному для указанного федерального проекта коду бюджетной классификации.

Не представляется возможным установить связь федерального проекта «Акселерация», его задач и результатов с госпрограммой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», обозначенную паспортом федерального проекта.

7.9. Утвержденное Федеральным законом № 459-ФЗ распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям расходов классификации расходов федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в части расходов ФНС России на реализацию задач национального проекта в объеме 2 338,2 млн рублей не соответствует Порядку формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденному приказом Минфина России от 8 июня 2018 г. № 132н.

7.10. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий на финансовую поддержку субъектов МСП, должны устанавливать показатели результативности использования субсидий,

характеризующие развитие сектора МСП, такие как увеличение объема производства, рост выручки, прибыли, налоговых выплат, прирост активов и другие.

7.11. В рамках реализации федерального проекта «Финансовая поддержка МСП» принято постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 г. № 1764²⁹, предусматривающее кредитование субъектов МСП по ставке 8,5 % (программа субсидирования). Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1 марта 2018 года была обозначена необходимость продолжения кредитования малого производственного бизнеса под фактическую ставку в 6,5 %. В настоящее время такой инструмент не создан.

7.12. Исполнение расходов на предоставление субсидий банкам по кредитам, выданным субъектам МСП по ставке 8,5 % в 2019 году, на 1 июля 2019 года составило 9 млн рублей, или 0,1 % от утвержденных бюджетных ассигнований на указанные цели, на 1 ноября 2019 года – 395,2 млн рублей (9,9 %).

Из запланированного на 2019 год 1 трлн рублей кредитов субъектам МСП по состоянию на 1 июля 2019 года ими получено 131,3 млрд рублей, или 13,13 %. Таким образом, программа субсидирования не обеспечивает в полной мере выполнение задачи национального проекта МСП «Упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам МСП, включая индивидуальных предпринимателей».

7.13. Отсутствует заинтересованность получателей субсидий в достижении целей национального проекта МСП. Так, получателями субсидий являются АО «Корпорация «МСП», АО «Банк МСП», российские кредитные организации и другие юридические лица, которые не отвечают за достижение целевых показателей национального проекта МСП (численность занятых в сфере МСП, доля МСП в ВВП, доля экспорта субъектов МСП в несырьевом экспорте). Вместе с тем высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, ответственные за достижение указанных показателей и развитие МСП в регионах, не влияют на распределение субсидий и деятельность получателей ресурсов.

7.14. Выявлены факты включения в Реестр производственных субъектов МСП – потенциальных поставщиков крупнейших заказчиков юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не соответствующих критериям отнесения их к субъектам МСП, в части соотношения категорий субъектов МСП с предельными значениями доходов и/или среднесписочной численностью работников. А также выявлены факты предоставления АО «Корпорация «МСП» поддержки в форме доступа к закупкам крупнейших заказчиков, в финансовой форме, субъектам МСП, имеющим задолженность по возмещению сумм, уплаченных АО «Корпорация «МСП» бенефициару по гарантии, задолженность по уплате вознаграждения гаранта, недоимки и задолженности по пеням и штрафам по налогам и сборам.

29. «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 годах субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке».

8. Предложения (рекомендации)

8.1. Направить информационное письмо куратору национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – Министру финансов Российской Федерации А.Г.Силуанову.

8.2. Направить промежуточный отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Министерство экономического развития Российской Федерации.



Галина Изотова
Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 17 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
хода реализации мероприятий
национального проекта «Наука»,
необходимых для выполнения задач,
поставленных в Указе Президента
Российской Федерации от 7 мая 2018 г.
№ 204 «О национальных целях
и стратегических задачах
развития Российской Федерации
на период до 2024 года»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

Национальный проект «Наука», как указывается в паспорте проекта, оказывает влияние на достижение 6 из 9 национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, обозначенных в Указе № 204. Наибольший вклад национальный проект вносит в достижение цели по ускорению технологического развития Российской Федерации, увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа.

На 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Наука» составило 72,3 % предусмотренных на 2019 год средств федерального бюджета (26 639,29 млн рублей), что является высоким уровнем.

Состав целевых показателей НП «Наука» и федеральных проектов, входящих в его состав, требует уточнения. Так, отсутствуют показатели, характеризующие внедрение инноваций. Некоторые целевые показатели являются количественными и не отражают качественные изменения сферы науки и технологий.

Достижение результатов нацпроекта напрямую зависит от внебюджетных средств, привлечение которых не гарантировано. К 2024 году доля внебюджетных средств в общем объеме нацпроекта должна превысить 50 %. При этом механизмы привлечения и детализации источников внебюджетных средств не проработаны.

Участие субъектов Российской Федерации в нацпроекте не предусмотрено, несмотря на то, что предложения по участию поступили от 53 субъектов Российской Федерации.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 2.4.14, 2.4.14.1, 2.4.14.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации мероприятий национального проекта «Наука» (далее – национальный проект);
- документы национального проекта и входящих в его состав федеральных проектов, включая паспорта, дополнительные и обосновывающие материалы, а также результаты мониторинга реализации национального проекта;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий национального проекта;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию мероприятий национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение его мероприятий, утвержденные Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценить нормативную правовую и методическую базу, регламентирующую разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проекта.

3.2. Оценить ожидаемые результаты национального проекта, возможности достижения его целей и риски его реализации.

3.3. Оценить ход реализации национального проекта, а также фактические результаты, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

4.1. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.

4.2. Высшие исполнительные органы государственной власти 85 субъектов Российской Федерации (по списку).

4.3. Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук».

4.4. Иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации, участвующие в реализации мероприятий национального проекта, при необходимости.

5. Исследуемый период

1 октября – 31 декабря 2018 года, истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

4 июля 2019 года – 30 апреля 2020 года.

7. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

В соответствии с национальными целями, определенными пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

(далее – Указ № 204) Правительству Российской Федерации поручено разработать (скорректировать) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представить до 1 октября 2018 г. для рассмотрения на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальный проект по направлению «Наука».

Согласно подпункту «а» пункта 10 Указа № 204 Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере науки следует исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить достижение следующих целей и целевых показателей:

- «Обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития»;
- «Обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей»;
- «Опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом валового внутреннего продукта страны».

Паспорт национального проекта «Наука»¹ (далее – национальный проект, НП «Наука»), разработанный в соответствии с требованиями Указа № 204, утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Национальный проект включает 3 федеральных проекта: «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» и «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» (далее – федеральные проекты).

1. Куратор национального проекта – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голикова, руководитель национального проекта – Министр науки и высшего образования Российской Федерации М.М.Котюков. Сроки начала и окончания мероприятий национального проекта: 1 октября 2018 года – 31 декабря 2024 года. Всего на реализацию национального проекта в период 2019–2024 годов предусматривается направить средства в размере 635 959,9 млн рублей, в том числе федерального бюджета – 404 787,6 млн рублей, или 63,6 %, и средства внебюджетных источников – 231 172,3 млн рублей, или 36,4 %.

7.1. Цель 1. Оценка нормативной правовой и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проекта

7.1.1. Наличие и своевременность утверждения нормативной правовой и методической базы, необходимой для разработки, корректировки, мониторинга и контроля реализации национального проекта, а также ее соответствие требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации

Подготовка нормативных и методических документов по национальному проекту осуществлялась в разбивке на отдельные процессы. Каждый методический документ дополнялся специальным разъяснением по его применению. Значительную часть документов составляют протоколы заседаний структур разного уровня.

Разработка отдельных нормативных и методических документов осуществлялась по поручениям Председателя Правительства Российской Федерации, президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, а также проводилась ответственными федеральными органами исполнительной власти, федеральным проектным офисом Правительства Российской Федерации и центром компетенции проектного управления в соответствии с Планом мероприятий по развитию проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2018 год².

Часть методических рекомендаций³ принята в конце 2018 года на стадии завершения подготовки паспортов национальных и федеральных проектов.

Контроль соблюдения требований, установленных нормативными правовыми актами в сфере проектной деятельности, а также проведение самостоятельных контрольных мероприятий в отношении федеральных проектов осуществляет ведомственный проектный офис⁴. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 29 марта 2019 г. № 175 «Об организации проектной деятельности в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации» функции ведомственного проектного офиса возложены на департамент комплексных программ и проектов Минобрнауки России, а с 13 апреля 2019 года – на департамент проектной деятельности Минобрнауки России (приказ Минобрнауки России от 13 апреля 2019 г. № 225).

Пунктом 3 положения о межведомственной рабочей группе по мониторингу и контролю за эффективностью реализации национальных и федеральных проектов

-
2. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 80-р.
 3. Методические рекомендации по подготовке региональных проектов направлены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам протоколом от 3 декабря 2018 года № 14.
 4. Пункт 22 функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – Постановление № 1288).

при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам⁵ предусмотрено, что одной из основных задач межведомственной рабочей группы является осуществление мониторинга и контроля за эффективностью реализации национальных и федеральных проектов, в том числе за достижением ключевых параметров, целей и целевых показателей, результатов и контрольных точек, а также решением задач и выполнением мероприятий. Однако механизм реализации межведомственной рабочей группой такой контрольной функции указанным положением не определен.

Необходимая нормативная база для разработки, корректировки и мониторинга реализации НП «Наука» создана на первоначальном этапе.

В целях реализации национального проекта приняты 13 постановлений и 3 распоряжения Правительства Российской Федерации.

Анализ нормативных правовых актов (далее – НПА), разработанных Минобрнауки России для обеспечения реализации мероприятий НП «Наука», выявил следующее.

Ряд НПА, регулирующих предоставление субсидий⁶, не содержат информацию о предоставлении субсидий в целях реализации НП «Наука» при наличии мероприятий, направленных на достижение его целей, что снижает информационную открытость и усложняет оценку объема средств, направляемых на реализацию национального проекта.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) бюджетные учреждения вправе осуществлять закупки за счет средств, полученных в качестве грантов, предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное, с соблюдением требований Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).

В НПА и в соглашениях о предоставлении грантов, заключаемых в рамках НПА, регулирующих предоставление грантов в форме субсидий по федеральным проектам «Развитие научной и научно-производственной кооперации» и «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» не предусматриваются условия по осуществлению закупок получателями грантов в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ.

5. Утверждено президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

6. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку развития образования и науки, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2018 г. № 332, Правила предоставления субсидий на развитие кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций реального сектора экономики в целях реализации комплексных проектов по созданию высокотехнологичных производств в рамках подпрограммы «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218.

Анализ осуществления закупок бюджетными учреждениями в рамках федеральных проектов «Развитие научной и научно-производственной кооперации» и «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» показал, что в случае реализации указанных закупок в соответствии с положениями Федерального закона № 223-ФЗ закупки осуществляются в основном у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), не обеспечивается включение в реестр договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки копий заключенных договоров в соответствии со статьей 4.1 Федерального закона № 223-ФЗ, что приводит к снижению прозрачности осуществления закупок.

Таким образом, в целях обеспечения прозрачности закупок представляется целесообразным в случае отсутствия уникальности закупаемых товаров, работ услуг в нормативных правовых актах о предоставлении грантов предусматривать условие по осуществлению закупок получателями грантов в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ.

Минобрнауки России при реализации мероприятий национального проекта не приняты надлежащие меры к соблюдению принципа открытости и доступности государственных органов, предусмотренного статьей 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Так, необходимые для реализации национального проекта и принятые НПА размещаются на официальном сайте Минобрнауки России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с несоблюдением установленных сроков (в течение 5 дней)⁷.

7.1.2. Соблюдение требований нормативных правовых актов, методических и иных документов президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, Правительства Российской Федерации, Федерального проектного офиса, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с пунктом 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁸ одним из принципов подготовки национальных и федеральных проектов является отражение в паспортах национальных проектов их вклада в достижение национальных целей, определенных Указом № 204. Поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 г. № ДМ-П6-5608 руководителям проектов при доработке паспортов национального и федеральных проектов поручено обеспечить отражение в паспортах (в том числе вклада каждого мероприятия федерального проекта

7. Пункт 9 раздела II Перечня информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет, утвержденного постановлением Правительства российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953.

8. Утверждено Постановлением № 1288.

в достижение цели национального проекта). Однако указанное положение в паспортах федеральных проектов НП «Наука» не отражено.

Решением проектного комитета по НП «Наука» Минобрнауки России поручено включить в план мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» мероприятие по разработке регламента работы международного наблюдательного совета для научных центров мирового уровня⁹. Однако планом мероприятий по реализации федерального проекта (приложение № 1 к федеральному проекту) такое мероприятие не предусмотрено.

Планом реализации НП «Наука» мероприятия по информационному освещению его реализации не предусмотрены, что не соответствует решению проектного комитета по НП «Наука»¹⁰.

Таким образом, паспорта НП «Наука» и федеральных проектов не в полной мере соответствуют методическим и иным документам по разработке, корректировке и мониторингу реализации национальных проектов.

7.2. Цель 2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможностей достижения его целей и риски его реализации

7.2.1. Вклад национального проекта в достижение национальных целей, установленных Указом № 204

Согласно дополнительным и обосновывающим материалам НП «Наука» и входящие в его состав федеральные проекты оказывают влияние на достижение 6 из 9 национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года¹¹, определенных Указом № 204.

Наибольший вклад (15 %) установлен в достижение цели по ускорению технологического развития Российской Федерации, увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа (цель «е»). Влияние в размере 5 % установлено на обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере (цель «ж»), незначительный вклад (2 %) – на обеспечение устойчивого естественного роста

9. Пункт 2.1 протокола от 22 октября 2018 г. № 2.

10. Пункт 6 протокола от 7 марта 2019 г. № 1.

11. Указом № 204 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года: а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации; б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет); в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации; д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно; е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа; ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере; з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов; и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

численности населения Российской Федерации (цель «а»), повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет) (цель «б»), вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 % (цель «з») и создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами (цель «и»).

Оценка влияния мероприятий федеральных проектов на достижение национальных целей, %



На достижение национальной цели «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа» оказывают влияние 63 мероприятия НП «Наука», финансовое обеспечение которых на 2019–2024 годы определено в размере 637 546,6 млн рублей за счет федерального бюджета.

На достижение национальной цели «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых

технологий в экономике и социальной сфере» влияние оказывают 2 мероприятия НП «Наука» с объемом финансового обеспечения на 2019–2024 годы 1 869,0 млн рублей за счет федерального бюджета.

Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Правительством Российской Федерации 7 мая 2019 г. № 4043п-П13, НП «Наука» не определен ключевым инструментом по достижению 2 целей: «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации» и «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет)», заявленных в обосновывающих и дополнительных материалах НП «Наука» (цели «а» и «б» соответственно), в связи с чем данные документы не согласуются в указанной части.

Оценка согласованности и сбалансированности национального проекта с документами стратегического планирования

Выборочный анализ документов стратегического планирования федерального уровня показал, что НП «Наука» не в полной мере согласуется с положениями указанных документов.

Одним из основных приоритетов государственной политики в долгосрочной перспективе является научно-технологическое развитие Российской Федерации в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года, который предполагает существенное увеличение роли научно-технологического развития и его влияния на экономический рост. Научно-технологическое развитие Российской Федерации на прогнозный период определено Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации¹² (далее – Стратегия научно-технологического развития), на реализацию которой направлены в том числе мероприятия, предусмотренные в рамках НП «Наука».

В паспорте НП «Наука» не нашли отражения отдельные задачи и положения Стратегии научно-технологического развития. Так, не получила отражения задача по формированию эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, а также эффективности капиталовложений в указанную сферу, результативности и востребованности исследований и разработок (подпункт «г» пункта 29 Стратегии научно-технологического развития).

Подпунктом «ж» пункта 32 Стратегии научно-технологического развития предусмотрено, что создание условий для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам, обеспечивается в том числе путем поддержки отдельных территорий (регионов) с высокой концентрацией исследований, разработок, инновационной инфраструктуры, производства и их связи с другими субъектами Российской Федерации в части, касающейся трансфера технологий, продуктов и услуг.

12. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642.

Паспортом НП «Наука» не предусмотрены мероприятия по поддержке отдельных территорий (регионов). Также не предусмотрено участие в национальном проекте муниципальных образований, имеющих статус наукоградов, что осложнит преемственность реализуемых в сфере науки и технологий мероприятий.

В НП «Наука» не уделено внимание созданию условий, обеспечивающих взаимовлияние науки и общества посредством привлечения общества к формированию запросов на результаты исследовательской деятельности, переходу распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика». Это предполагает создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов, приемки научно-технических результатов и оценки результата их использования, развитию системы научно-технологического прогнозирования, анализа мировых тенденций развития науки, а также повышения качества экспертизы для принятия эффективных решений в области научного, научно-технологического и социально-экономического развития, государственного управления, рационального использования всех видов ресурсов, переходу к современным моделям статистического наблюдения, анализа и оценки экономической и социальной эффективности научной, научно-технической и инновационной деятельности, новых отраслей и рынков, определенных подпунктом «а» пункта 33, подпунктами «б», «ж», «з» пункта 34 Стратегии научно-технологического развития соответственно.

Целевые показатели национального проекта не в полной мере согласуются с показателями, по которым осуществляется мониторинг Стратегии научно-технологического развития¹³. Из 11 показателей, динамика которых подлежит мониторингу, 5 показателей отсутствуют в национальном проекте:

- «Доля инновационной продукции (товаров, услуг), созданной с использованием результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат российским правообладателям, в валовом внутреннем продукте»;
- «Доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций»;
- «Соотношение экспорта и импорта технологий и услуг технологического характера (включая права на результаты интеллектуальной деятельности)»;
- «Экспорт российских высокотехнологичных товаров»;
- «Техническая вооруженность сектора исследований и разработок (балансовая стоимость машин и оборудования в расчете на одного исследователя)».

Показатели, предусмотренные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁴, в паспорте национального проекта отражены с меньшими значениями. Концепцией к 2020 году предусмотрено формирование около 20 научно-образовательных центров мирового уровня, интегрирующих передовые научные исследования и образовательные программы,

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 августа 2019 г. № 1824-р «Об утверждении Перечня показателей реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, динамика которых подлежит мониторингу».

14. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

решающих кадровые и исследовательские задачи общенациональных инновационных проектов, в то время как национальным проектом к 2020 году предусмотрено создание 10 центров, к 2021 году – 15 центров.

Предлагаемые к решению результаты и мероприятия по достижению целей национального проекта, интегрированные в государственную программу Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (далее – ГП-47)¹⁵, являются продолжением мероприятий прекратившей действие государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы¹⁶ (далее – ГПРНТ).

Федеральным проектом «Развитие научной и научно-производственной кооперации» предусмотрено создание 14 центров компетенций Национальной технологической инициативы (далее – НТИ), представляющих собой структурное подразделение, создаваемое на базе вуза или научной организации. На 1 января 2019 года центры НТИ созданы и действуют с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 317 «О реализации Национальной технологической инициативы».

7.2.2. Обоснованность состава и значений целевых показателей национального проекта, а также возможности достижения запланированных целей (показателей) в результате его реализации

Достижение целей национального проекта характеризуется 7 целевыми показателями и 9 целевыми показателями федеральных проектов (6 основных и 3 дополнительных), из которых 1 показатель национального проекта дублируется в паспорте федерального проекта.

Показатели, включенные в Федеральный план статистических работ¹⁷, составляют более 50 % от общего числа показателей национального проекта и входящих в него федеральных проектов. Значения статистических показателей публикуются один раз в год, что затрудняет осуществление мониторинга реализации национального проекта. Так, из 7 показателей значения по 3 из них формируются к 31 августа, по 2 показателям – 30 сентября, по 2 показателям – 30 декабря. То есть оценить реализацию национального проекта за 2019 год возможно только в 2021 году, что не способствует оперативному принятию решений для повышения эффективности управления проектом.

Ряд целевых показателей НП «Наука», которые являются количественными, не отражают качественные изменения сферы науки и технологий.

Планируемое к 2024 году 5 место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемых приоритетами научно-технологического развития, не означает роста практического применения патентов. Также как и место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных, не отражает реальный уровень развития научных исследований

15. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377.

16. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 301, утратила силу в 2019 году в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377, утвердившего ГП-47.

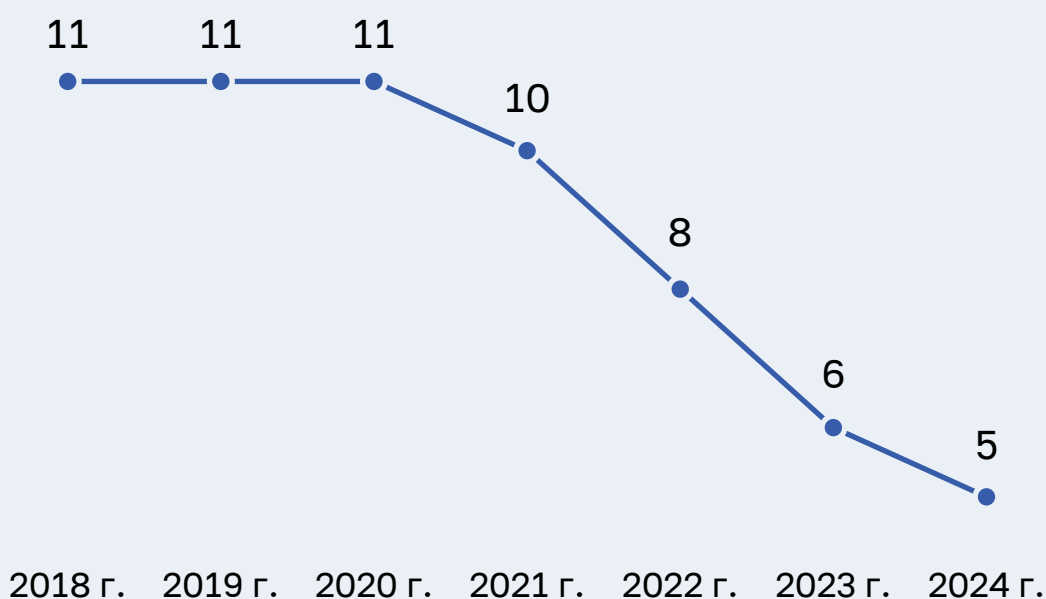
17. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

и разработок. Это подтверждается многолетней дискуссией российского научного сообщества по использованию библиометрических оценок работы ученых и уровня науки в целом. Публикации статей в международных базах являются для российских ученых платной услугой (например, стоимость публикации в изданиях, индексируемых в Scopus, составляет 40,0 тыс. рублей¹⁸).

Для оценки достижения цели «Обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей» в НП «Наука» установлены 2 показателя «Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных» и «Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей (процент)», совокупность которых не отражает привлекательность работы в Российской Федерации.

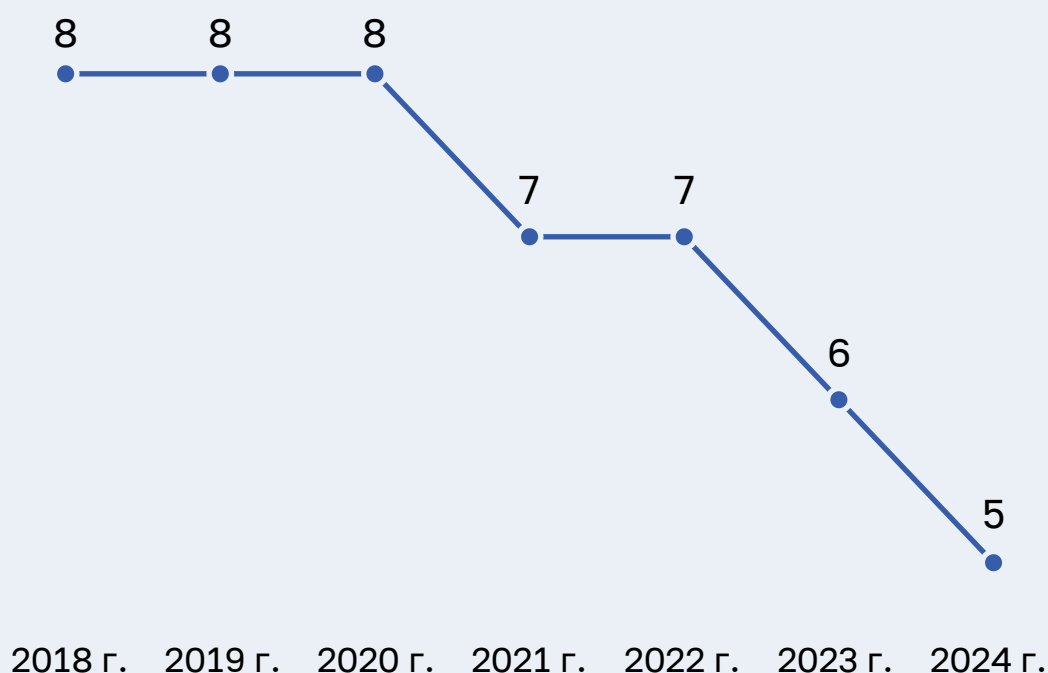
Динамика целевых показателей национального проекта представлена на диаграммах:

Место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных



18. По данным сайта co-sp.com.

Место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития



Методика расчета показателя «Место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных», представленная в дополнительных и обосновывающих материалах к НП «Наука», отличается от методики, утвержденной приказом Минобрнауки России от 16 апреля 2019 г. № 234¹⁹, согласно которой расчет указанного показателя осуществляется по формуле:

$$M_{\text{РФ}} = \min(M_{\text{WoS}}^{\text{РФ}} ; M_{\text{Sc}}^{\text{РФ}}), \text{ где:}$$

19. Приказ Минобрнауки России от 16 апреля 2019 г. № 234 «Об утверждении методики расчета целевых и дополнительных показателей для мониторинга национального проекта «Наука» и федеральных проектов «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации».

$M_{WoS}^{pф}, M_{Sc}^{pф}$ – место Российской Федерации по удельному весу количества научных статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития Российской Федерации в международной базе данных Web of Science и Scopus за отчетный период соответственно.

Дополнительными и обосновывающими материалами к НП «Наука» расчет места Российской Федерации в международных базах данных Web of Science, Scopus определяется как средневзвешенное значение, занимаемое в каждом из 7 установленных приоритетных направлений:

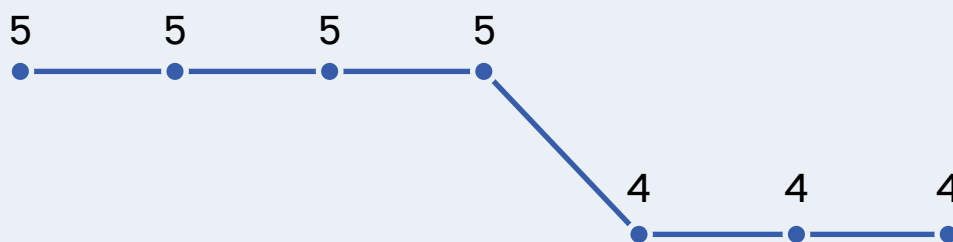
$$\sum_{i=1}^7 \frac{\min(M_{WoS} ; M_{Sc})}{7}$$

Наличие разных методик расчета указанного показателя национального проекта может отразиться на достоверности оценки при расчете его значения.

НП «Наука» за период с 2018 по 2021 год планируется достичь 5 места по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) при том, что в качестве базового значения показателя установлено 4 место.

Дополнительные и обосновывающие материалы НП «Наука» пояснений по вопросу занижения величины показателя не содержат.

Место Российской Федерации по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным ОЭСР)



2018 г. 2019 г. 2020 г. 2021 г. 2022 г. 2023 г. 2024 г.

Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных, тыс. чел.

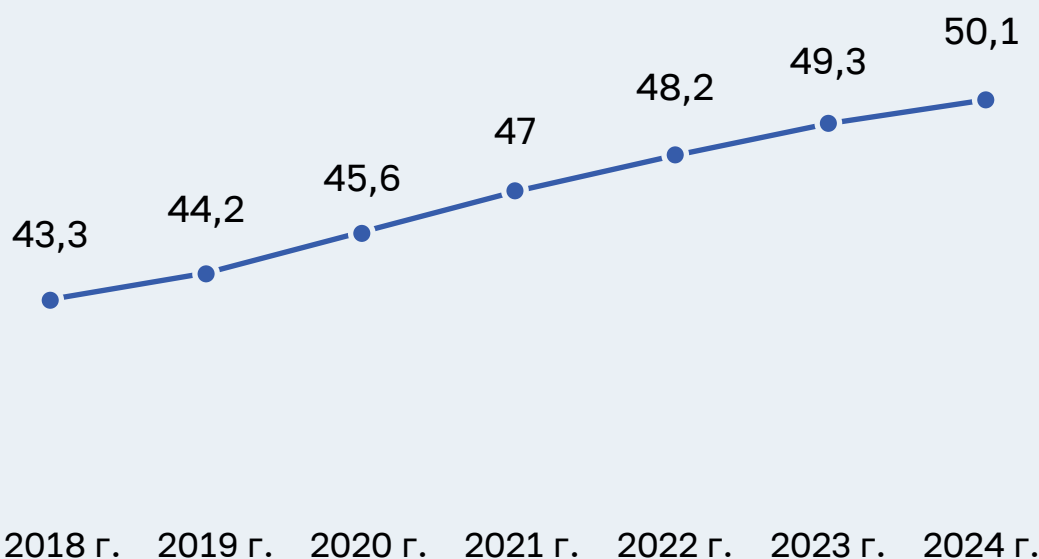


Согласно статистическим данным число публикаций российских ученых в западных рецензируемых журналах увеличилось, а их цитируемость не выросла. С 2007 по 2017 год число статей российских ученых в научных журналах, индексируемых в международных базах данных выросло: в Web of Science – с 25 091 до 51 012, в Scopus – с 28 561 до 58 507. При этом индекс цитирования FWCI в Scopus достигает среднемирового значения лишь в некоторых областях²⁰.

Согласно данным формы № 2-наука общая численность исследователей в Российской Федерации за период 2006–2015 годов снизилась на 2,4 %. В разных возрастных группах изменения отличались. Так, численность исследователей в возрасте до 29 лет включительно повысилась на 16,1 %, в возрасте 30–39 лет – на 68,8 %, то есть сфера исследований становится моложе и доля исследователей в возрасте до 40 лет в настоящее время составляет более 40 %.

20. Российская наука в Scopus и WoS: количество или качество (<https://indicator.ru/article/2019/02/08/rossijskaya-nauka-v-scopus-i-wos-kolichestvo-ili-kachestvo/>).

Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, %



Численность исследователей тесно связана с динамикой подготовки кадров высшей квалификации. В 2006–2010 годах²¹ численность аспирантов характеризуется стабильностью, а с 2011 года снижается на 9 тыс. человек ежегодно. Это сказывается на численности исследователей. Снижение общей численности аспирантов привело и к снижению выпуска аспирантуры с 2013 по 2015 год на 25,6 %. На фоне снижения численности аспирантов уменьшалось и число аспирантов с защитой диссертации: если в период с 2006 по 2011 год с защитой выпускались 30 % аспирантов, то в 2014 и 2015 годах – 18 % аспирантов, то есть защищается в лучшем случае каждый пятый аспирант.

По данным НИУ «Высшая школа экономики» (далее – ВШЭ)²², в 2017 году в Российской Федерации исследованиями и разработками занимались 707,9 тыс. человек, что на 33,3 % меньше, чем в 1995 году (1 061,0 тыс. человек). Число исследователей в 2017 году в Российской Федерации составляло 57 человек на 10 тыс. человек, занятых в экономике. Тогда как в Израиле на 10 тыс. человек приходится

21. По данным формы № 1-НК «Сведения о работе аспирантуры и докторантуры».

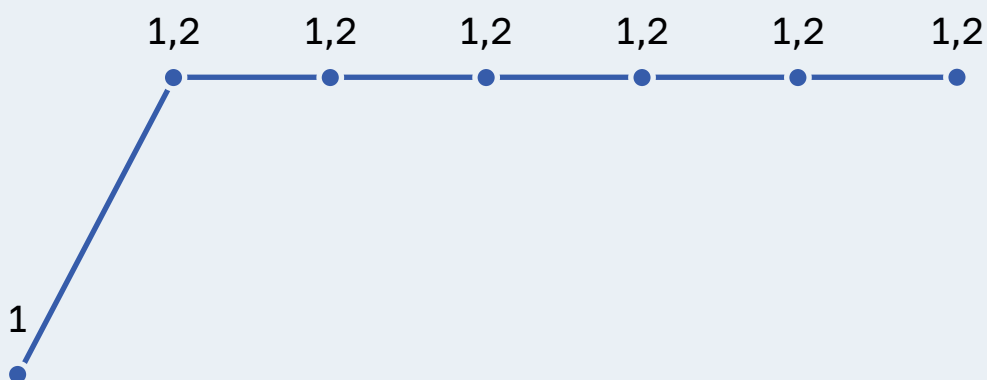
22. Статистический сборник «Индикаторы науки», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019 г.

174 исследователя, в Республике Корея – 138 исследователей, в Великобритании – 92 исследователя. Средний возраст исследователей в Российской Федерации в 2017 году составлял 51 год, в 1994 году – 49 лет.

Показатель национального проекта «Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста валового внутреннего продукта» представляется к использованию только для целей мониторинга самого показателя. Это не обеспечивает оценку достижения цели национального проекта в части ускорения технологического развития страны. Наибольшее значение данного показателя зафиксировано в 2009 году – на уровне 1,2 (по причине финансового кризиса объем ВВП снизился на 7,8 % по сравнению с предыдущим годом с одновременным увеличением внутренние затраты на исследования и разработки (ВЗИР) на 10,5 %). Данный показатель является индикатором уровня финансового обеспечения сферы науки.

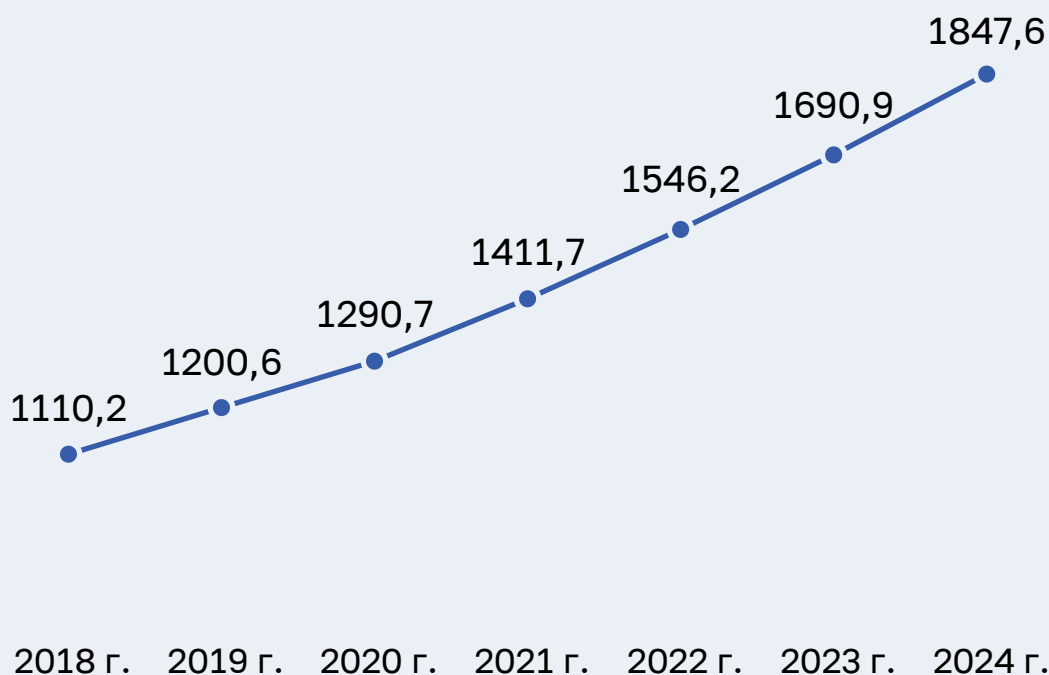
Динамика объема внутренних затрат на исследования и разработки характеризуется скачком при том, что обосновывающие и расчетные материалы в отношении источников и механизмов роста в НП «Наука» отсутствуют:

Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста валового внутреннего продукта



2018 г. 2019 г. 2020 г. 2021 г. 2022 г. 2023 г. 2024 г.

Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников в текущих ценах, не менее млрд руб. в год



В последние годы удельный вес затрат на исследования и разработки в объеме ВВП практически не растет. По данным ОЭСР, по итогам 2017 года доля расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в ВВП составляет 1,1 % против 1,05 % в 2000 году. По этому показателю Россия замыкает третью десятку стран, занимая 28 место²³, в то время как в Южной Корее аналогичный показатель находился на уровне 4,55 %, в Японии – 3,21 %, в Германии – 3,04 %, в США – 2,79 %, в Великобритании – 1,66 %, в Китае – 2,15 %. В среднем по странам – членам ОЭСР показатель составил 2,37 %.

Отставание России от экономически развитых стран становится еще более очевидно, если обратиться к абсолютным значениям. Так, валовые расходы на НИОКР в России (в постоянных ценах по паритету покупательной способности (ППС) в 2017 году составили 38,08 млрд долларов США. Для сравнения в США валовый объем расходов на НИОКР в 2017 году находился на уровне 483,7 млрд долларов США, в Китае – 444,8 млрд долларов США, в Японии – 155,1 млрд долларов США,

23. <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.

в Германии – 110,6 млрд долларов США, в Южной Корее – 84,3 млрд долларов США, в Великобритании – 43,2 млрд долларов США²⁴.

В условиях бюджетных ограничений одним из инструментов увеличения финансирования исследовательской деятельности являются средства предпринимательского сектора, но, по данным Росстата, по итогам 2016 года доля бизнеса как источника финансирования науки сократилась с 32,9 до 28,1 % общих затрат на науку, или до 265,3 млрд рублей. Для стран-лидеров в сфере исследований и разработок в среднем характерна обратная пропорция: по данным ОЭСР, по итогам 2016 года около 26,7 % затрат на НИР осуществляется за счет средств государства, а около 61,4 % – за счет средств предприятий.

Объем внебюджетных средств, предусмотренный федеральным проектом «Развитие научной и научно-производственной кооперации», втрое превышает объем финансирования за счет средств федерального бюджета. Это требует разработки механизмов их привлечения, а также обоснований и детализации источников этих средств. При этом НП «Наука» не содержит механизмов привлечения дополнительных средств.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2018 г. № 158 утверждена программа «Фабрики проектного финансирования», в рамках реализации которой государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» возмещаются расходы в связи с предоставлением кредитов и займов. В 2018 году финансирование указанных расходов составило 1 200,0 млн рублей, в 2019 году – 1 850,0 млн рублей, в 2020 году – 1 850,0 млн рублей, в 2021 году – 1 850,0 млн рублей²⁵.

Согласно приложению к Меморандуму о финансовой политике Внешэкономбанка²⁶ к числу приоритетных отраслей (секторов) экономики, в которых реализуются проекты Внешэкономбанка, отнесен научно-инновационный комплекс (наука, передовая инфраструктура научных исследований и разработок, высокотехнологичные и опытные производства).

В рамках федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» предусмотрено создание 35 селекционно-семеноводческих и селекционно-племенных центров (до конца 2021 года) и не менее 5 агробиотехнопарков, каждый из которых обеспечит годовую выручку не менее 1 млрд рублей. Средства федерального бюджета на это мероприятие не предусмотрены. Минобрнауки России только прорабатывает участие 5 регионов в создании агробиотехнопарков. Механизмы привлечения внебюджетных источников не разработаны. Представленные в Федеральной научно-технической программе развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы²⁷ данные свидетельствуют о сокращении вклада бизнеса в финансирование исследований и разработок в области сельскохозяйственных наук – с 14,8 % в 2002 году до 9,4 % в 2016 году.

24. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB#.

25. Согласно Федеральному закону от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», Федеральному закону от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

26. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2018 г. № 1510-р.

27. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2017 г. № 996.

Среди показателей НП «Наука» и федеральных проектов отсутствуют показатели, характеризующие внедрение инноваций.

Согласно индексу инновационной активности ВОИС (Всемирная организация интеллектуальной собственности) по итогам 2017 года Россия заняла 46-е место в мире. При ежегодном увеличении вложений ресурсов в инновационную деятельность результативность падает.

Показатели только одного федерального проекта «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» оказывают прямое влияние на цели национального проекта.

Отдельные целевые показатели не в полной мере отражают достижение результата. Например, показатель «Выполненный объем работ и услуг по направлению «Разработка», завершившийся изготовлением, предварительными и приемочными испытаниями опытного образца (опытной партии), млрд рублей» хотя и подтверждается данными статистики, однако формируется таким образом, что нельзя однозначно сказать, что его рост обусловлен выполнением мероприятий федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации».

Федеральным проектом «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» предусмотрено до конца 2021 года введение в эксплуатацию цифровой системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования. Это обеспечит безбарьерный доступ исследователям к заказу услуг с использованием инфраструктуры, в том числе к оцифрованным коллекциям и банкам данных организаций, выполняющих научные исследования и разработки. На реализацию данного мероприятия предусмотрены ассигнования федерального бюджета в объеме 1,7 млрд рублей. В связи с чем целесообразно дополнить перечень показателей реализации мероприятий указанного федерального проекта показателем, характеризующим объем внебюджетных средств, привлеченных за счет подключения внешних пользователей к цифровой системе управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования.

Планом реализации федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» результаты мероприятия предусмотрены только для ведущих организаций. Например, результат по разработке и внедрению в производство новых технологий (не менее 100 в течение 2022–2024 годов).

Таким образом, результаты федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» отражают деятельность только ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки.

Учитывая изложенное, состав целевых и дополнительных показателей НП «Наука» не достаточен для объективной оценки достижения его целей и требует уточнения имеющихся показателей и дополнения показателями, отражающими достижения цели национального проекта.

Согласно разъяснениям по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов²⁸ оценка обеспеченности целей и целевых показателей национального проекта осуществляется экспертным путем и характеризует вклад федеральных проектов в достижение цели и целевых показателей национального проекта. При этом дополнительными и обосновывающими материалам к НП «Наука» оценка обеспеченности целей и целевых показателей национального проекта изложена в виде финансового вклада мероприятия федеральных проектов.

Так, мероприятия федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследования и разработок в Российской Федерации» составляют 45 % и более от общего объема финансовых ресурсов, направляемых на реализацию целей национального проекта. Меньший вклад финансовых ресурсов (20–25 %) дает федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»:

Оценка обеспеченности целей и целевых показателей национального проекта финансовыми ресурсами федеральных проектов, в %

Опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки за счет всех источников по сравнению с ростом ВВП страны



Обеспечение привлекательности работы в РФ для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей



Обеспечение присутствия России в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития



● ФП «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в РФ»

● ФП «Развитие научной и научно-производственной кооперации»

● ФП «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»

28. Пункт 1.10.3, направлены письмом Аппарата Правительства РФ от 13 июня 2018 г. № П6-29821.

7.2.3. Достаточность финансовых и иных ресурсов, предусмотренных и фактически направленных на реализацию мероприятий национального проекта

На реализацию мероприятий НП «Наука» на 2019–2024 годы предусмотрены 635 959,88 млн рублей:

(млн руб.)

	Объем финансового обеспечения по годам реализации						Всего
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	
НП «Наука»	50 517,49	61 318,01	76 517,24	111 046,3	148 080,47	188 480,37	635 959,88
федеральный бюджет	37 762,09	42 195,88	55 111,01	80 404,86	97 904,86	91 408,87	404 787,56
консолидированные бюджеты субъектов РФ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
бюджеты государственных внебюджетных фондов	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
внебюджетные источники	12 755,4	19 122,13	21 406,23	30 641,44	50 175,61	97 071,5	231 172,31

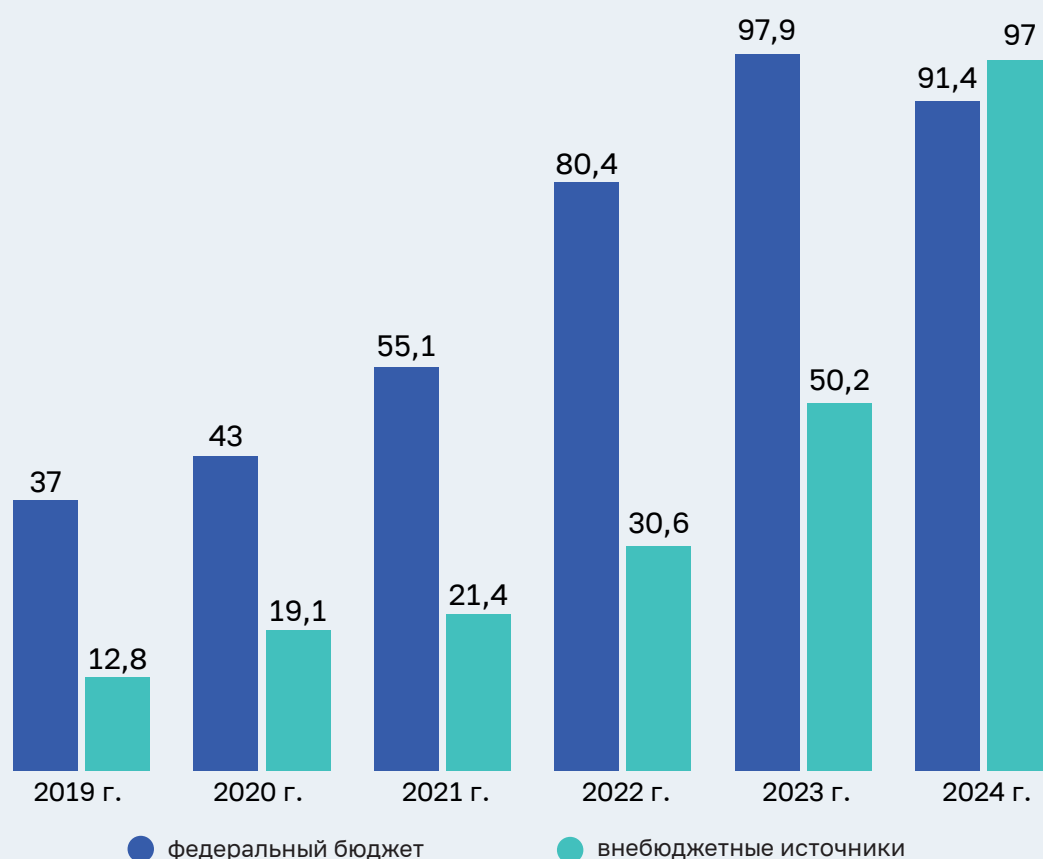
Соотношение средств федерального бюджета и планируемого объема внебюджетных средств показано на диаграмме:

Объем финансового обеспечения НП «Наука» в 2019–2024 годах



При этом паспорт НП «Наука» не содержит анализа имеющихся возможностей по привлечению внебюджетных источников, в том числе частных инвестиций в развитие инновационных проектов. При этом плановый рост объема внебюджетных средств (к 2024 году – в 7,6 раза) превышает темпы роста средств федерального бюджета (к 2024 году – в 2,5 раза):

Объем финансового обеспечения национального проекта «Наука» по годам реализации, млрд руб.



Финансовое обеспечение федеральных проектов на 1 ноября 2019 года составляет:
(млн руб.)

Наименование федерального проекта и источники финансирования	Объем финансового обеспечения по годам реализации						Всего
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	
Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации»	13 149,84	24 483,63	21 613,41	26 803,97	43 575,65	88 083,46	217 709,96
в том числе: федеральный бюджет	5 724,84	12 596,9	7 915,08	9 790,43	11 457,94	12 419,86	59 905,05
внебюджетные источники	7 425,00	11 886,73	13 698,33	17 013,54	32 117,71	75 663,60	157 804,91
Федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»	26 270,87	29 731,16	43 803,83	71 732,33	91 404,82	87 396,91	350 339,92
в том числе: федеральный бюджет	20 940,47	22 495,76	36 095,93	58 104,43	73 346,92	65 989,01	276 972,51
внебюджетные источники	5 330,40	7 235,40	7 707,90	13 627,90	18 057,90	21 407,90	73 367,40
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»	11 096,78	7 103,22	11 100,00	12 510,00	13 100,00	13 000,00	67 910,00
в том числе: федеральный бюджет	11 096,78	7 103,22	11 100,00	12 510,00	13 100,00	13 000,00	67 910,00
внебюджетные источники	0	0	0	0	0	0	0

Наибольшую долю финансирования (55 %) в общем объеме финансового обеспечения национального проекта имеет федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»:

Объем финансирования федеральных проектов в общем объеме финансирования НП «Наука»



Сравнительный анализ расходов на развитие науки и технологий в предыдущие годы показал, что ГПРНТ были предусмотрены ассигнования федерального бюджета на общую сумму 351 113,7 млн рублей.

Согласно паспорту государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» на 2019 и 2020 годы ассигнования федерального бюджета на реализацию программы, за исключением подпрограммы 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования», составят 453 017,0 млн рублей. Рост бюджетных ассигнований на 2019 и 2020 годы составил 101 903,3 млн рублей, или 29,0 %. Финансовое обеспечение

национального проекта составит в 2019 и 2020 годах 79 957,97 млн рублей²⁹ из указанной суммы.

Таким образом, значительного увеличения бюджетных ассигнований на науку в 2019 и 2020 годах не произошло.

Статистические исследования свидетельствуют, что сфера исследований и разработок фундаментально недофинансирована. По данным ВШЭ, расходы Российской Федерации на исследования и разработки в 2017 году составили 1,11 % ВВП (34 место) при среднем показателе в мире – 2,2 %³⁰. Даже при увеличении расходов на исследования и разработки в два раза по сравнению с 2017 годом (в 2017 году расходы федерального бюджета по ГПНТР составляли 150 815,7 млн рублей, или 1,16 % ВВП) Российская Федерация сможет войти лишь в первую двадцатку стран.

Россия участвует менее чем в 5 % из тех научных направлений, которые наиболее активно развиваются на глобальном рынке исследований и инноваций³¹. Это в 3–4 раза меньше, чем в сравнимых по ВВП странах, и недостаточно для достижения целевого показателя, установленного Указом № 204 по обеспечению присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития.

В соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ объем средств, предусмотренный на реализацию национального проекта, составил на 2019 год 36 992,18 млн рублей, на 2020 год – 42 965,79 млн рублей, на 2021 год – 55 111,01 млн рублей.

Согласно паспорту НП «Наука» расходные обязательства субъектов Российской Федерации при реализации национального проекта не предусмотрены, в связи с чем субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации не предоставляются.

Финансовое обеспечение мероприятий федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» по созданию передовой инфраструктуры научных исследований и разработок, инновационной деятельности, включая создание и развитие сети уникальных научных установок класса «мегасайенс» недостаточно для осуществления масштабных научных прорывов.

Согласно информации Минобрнауки России³² дополнительная потребность в финансовом обеспечении из федерального бюджета на 2019–2024 годы составляет 333 150,1 млн рублей, в том числе:

- на создание первого этапа исследовательской инфраструктуры уникальных научных установок класса «мегасайенс» – 28 210,0 млн рублей;

29. Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

30. Статистический сборник «Индикаторы науки», Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019 г.

31. Доклад Центра стратегических разработок и Высшей школы экономики «Двенадцать решений для нового образования» на XIX апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, 2018 г.

32. Письмо Минобрнауки России от 28 декабря 2018 г. № МН-1603/СК.

- на проведение международных научных исследований на уникальных научных установках класса «мегасайенс» – Сибирский кольцевой источник фотонов (СКИФ) – 1580,0 млн рублей;
- на оплату труда новых исследователей, участвующих в реализации национального проекта, с учетом индексации фонда оплаты труда, и расходы на закупку материалов – 303 360,1 млн рублей.

За период 2003–2017 годов среднегодовая стоимость основных фондов исследования и разработок в России выросла в 1,4 раза, причем за 3 последних года – в 1,3 раза и в 2017 году достигла 1966,2 млрд рублей³³, что свидетельствует об укреплении материально-технической базы российской науки. Повысился уровень технической оснащенности исследований и разработок. Стоимость машин и оборудования в течение 2003–2017 годов увеличилась в 2 раза и достигла 827,5 млрд рублей, при этом доля технических средств составляет более 40 % стоимости основных фондов. Стратегическая задача обновления не менее 50 % приборной базы, поставленная Указом № 204, решается в рамках федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации».

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 25 июля 2019 г. № 356 «О мерах по развитию синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры» Минобрнауки России проводится работа по разработке федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019–2027 годы, в которой будут определены объемы и источники финансирования мероприятий. В связи с этим объем дополнительной потребности в бюджетных ассигнованиях, необходимых для развития научной инфраструктуры, может быть уточнен.

В 2019 году на обновление приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки, предусмотрено 4351,2 млн рублей. Согласно паспорту федерального проекта электронная база данных объектов приборной базы организаций, выполняющих НИР, как основа для определения критериев и проведения мониторинга обновления приборной базы будет сформирована к концу I квартала 2020 года. Таким образом, в 2019 году обновление приборной базы осуществляется согласно показателям, установленным без учета данных мониторинга, при отсутствии инвентаризационного обследования организаций, выполняющих исследования и разработки.

Отсутствие конкретных механизмов наращивания средств из внебюджетных источников при их значительных ожидаемых объемах, предусмотренных в федеральных проектах «Развитие научной и научно-производственной кооперации» и «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» (157 804,9 млн рублей и 73 367,4 млн рублей соответственно) несет риски для выполнения задач национального проекта.

33. По данным Института статистических исследований и экономики знаний НИУ «Высшая школа экономики», issek.hse.ru.

7.2.4. Риски, связанные с управлением национальным проектом, в том числе при взаимодействии на федеральном и региональном уровнях

Проектный комитет по НП «Наука» возглавляет Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (председатель проектного комитета) Т.А.Голикова. Заместителем председателя проектного комитета является Министр науки и высшего образования Российской Федерации М.М.Котюков. В состав проектного комитета входят представители Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Управления делами Президента Российской Федерации, государственных корпораций, Российской академии наук, образовательных организаций высшего образования и АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Представители субъектов Российской Федерации или организаций (структур), представляющих интересы регионов, в состав проектного комитета не включены. Это отрицательно сказывается на создании условий для участия субъектов Российской Федерации в национальном проекте.

В целях регулирования вопросов разработки и реализации национальных проектов принято Постановление № 1288. Им утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Также исполняется поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 22 мая 2018 года № ДМ-П13-2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утверждены 5 методических документов³⁴.

Нормативные правовые и методические документы по реализации национальных проектов содержат преимущественно описание организационных процедур, инструкции по заполнению формализованных документов (паспортов, планов, отчетов), при этом не включают необходимого методического сопровождения реализации национальных проектов.

В целях организации работы по реализации национального проекта Минобрнауки России приняты ведомственные акты, регулирующие проектную деятельность:

- приказ от 23 августа 2018 г. № 670 «Об организации в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации работы по проектной деятельности в рамках НП «Наука», федеральных проектов, в отношении которых Министерство науки

34. Методические рекомендации по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти (утверждены Правительством Российской Федерации 12 марта 2018 г. № 1937п-П6); Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты (утверждены протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 3 декабря 2018 № 14); Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта (утверждены протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 г. № 15); Методические указания по разработке национальных проектов от 04.06.2018 г. № 4072п-П6, разработанные в целях реализации положений Указа № 204; Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым 22 марта 2019 года № 2523п-П6.

и высшего образования Российской Федерации является функциональным заказчиком, и ведомственных проектов (программ)»;

- приказ от 29 марта 2019 г. № 175 «Об организации проектной деятельности в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации».

НП «Наука» не предусмотрено участие субъектов Российской Федерации, при этом регионы имеют значительную заинтересованность в реализации национального проекта. Это подтверждают поступившие в Минобрнауки России предложения от 53 субъектов Российской Федерации.

Согласно запросу Минобрнауки России (письмо от 27 июля 2019 г. № МН-133/АМ) поступили предложения по участию в национальном проекте от 40 регионов по созданию научно-образовательных центров (далее – НОЦ) на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики. От 34 регионов имеются предложения по обновлению приборной базы ведущих научных организаций и университетов, от 33 – по созданию новых лабораторий и поддержке молодых ученых, от 28 – по разработке и внедрению в реализацию совместно реальным сектором экономики технологий в сфере сельского хозяйства и медицине, от 24 – по созданию научных центров мирового уровня, в том числе от 8 – по математическим и от 12 – по геномным научным центрам, от 24 – по развитию научной аспирантуры и совершенствованию системы подготовки кадров для сферы исследований и разработок, от 22 – по созданию центров компетенций НТИ, от 14 – по подготовке управленческих кадров для сферы исследований и разработок и развития системы карьерных лифтов в науке, от 4 – по развитию научного флота. Получены предложения от регионов, отобранных в качестве пилотных для отработки типовой модели развития территорий с высокой концентрацией научного и инновационного потенциала – Новосибирской и Томской областей, а также городов федерального значения, традиционно являющихся лидерами по развитию исследований и разработок.

По итогам заседания³⁵ с представителями 26 субъектов Российской Федерации, проявивших заинтересованность в создании на их территории научно-образовательных центров мирового уровня, Минобрнауки России поддержаны предложения по созданию НОЦ субъектами Российской Федерации вне мероприятий, направленных на реализацию постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 537³⁶. Это потребует разработки нормативной правовой и методической базы реализации такого рода мероприятий и включения их в федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации».

В рамках национального проекта не запланировано создание системы управления, обеспечивающей межведомственную координацию в сфере науки и технологий. Это может привести к несогласованности действий заинтересованных

35. Протокол от 28 мая 2019 г. № МН-П-12/МЛ.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 537 «О мерах государственной поддержки научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции образовательных организаций высшего образования и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики».

государственных органов исполнительной власти и иных организаций – участников национального проекта, а также к «двойному» финансированию аналогичных мероприятий.

Так, в рамках федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» на предоставление доступа научным и образовательным организациям Российской Федерации к международным базам данных Минобрнауки России предусмотрено 1 600,0 млн рублей. Для обеспечения национальной подписки к базам данных федеральному государственному бюджетному учреждению «Российский фонд фундаментальных исследований» (далее – РФФИ) в рамках государственного задания на оказание услуг (предоставление работ) доведены предусмотренные НП «Наука» средства для заключения соответствующих договоров.

Анализ закупок услуг по предоставлению доступа российских организаций к международным базам данных выявил ведомственную разобщенность и несогласованность, которая приводит к неэффективным расходам, выражающимся в оплате одних и тех же услуг разными ведомствами.

В 2018 году РФФИ по итогам проведения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (извещение № 0373100028818000048) на основании пункта 14 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ с ООО «100K20» заключен лицензионный договор от 13 июня 2018 г. № 049-18п05-18 на предоставление неисключительной лицензии по обеспечению доступа к ресурсам издательства Springer Nature некоммерческим научным и образовательным российским организациям на сумму эквивалентную 5 738,85 тыс. евро.

В 2019 году РФФИ по итогам проведения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (извещение № 0373100028819000022) на основании пункта 14 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ с ООО «Сабскрипшн100K20» заключен сублицензионный договор от 5 июня 2019 г. № 028-19/п3-19 на предоставление неисключительной лицензии по обеспечению доступа к ресурсам издательства Springer Nature некоммерческим научным и образовательным российским организациям на сумму, эквивалентную 8 895,217 тыс. евро. При этом по сравнению с 2018 годом число баз данных сократилось с 9 до 5 продуктов.

Согласно заключенным РФФИ договорам доступ к базам данных предоставляется российским научным и образовательным организациям (режим национальной подписки), перечень организаций является открытым и формируется по мере поступления заявок. Таким образом, количество организаций не влияет на цену договора.

Федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт автоматики им. Н.Л.Духова», подведомственное Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», в соответствии с требованиями Федерального закона № 223-ФЗ также заключило договор от 20 декабря 2018 г. № 112018/01 на оказание услуг по передаче неисключительного права использования ресурсов компании Springer Nature в 2019 году на сумму

1 239,9 тыс. рублей. Перечень продуктов аналогичен перечню баз данных, доступ к которым предоставляется по договорам, заключаемым РФФИ.

Выявлены следующие недостатки, связанные с управлением национальным проектом:

- несоблюдение сроков реализации мероприятий;
- отсутствие порядка привлечения средств из внебюджетных источников;
- непрозрачность закупок, осуществляемых некоммерческими организациями за счет средств федерального бюджета, предоставляемых им в форме грантов;
- недостаточная информированность о реализации национального проекта заинтересованных сторон, потенциальных участников, общественности.

Согласно информации субъектов Российской Федерации к основным проблемам реализации НП «Наука» относятся³⁷:

- недостаточная мотивация предприятий реального сектора экономики к участию в НОЦ, связанная с отсутствием конкретных мер, обеспечивающих экономическую эффективность, безопасность и долгосрочный характер партнерства таких предприятий с научными и образовательными организациями;
- отсутствие у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полной и достоверной информации о планируемых мероприятиях в рамках национального проекта.

7.2.5. Реализация мероприятий национального проекта в моногородах не планируется. Однако по мнению генерального директора некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» И.В.Макеевой, комплексная работа по моногородам доказала свою эффективность при реализации программы «Комплексное развитие территории» и главы моногородов выражают готовность своих городов стать пилотной площадкой для такой работы³⁸.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации национального проекта, а также фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта

7.3.1. Качество формирования сводного плана мероприятий по реализации национального проекта и планов мероприятий по реализации федеральных проектов

Достижение целей, целевых и дополнительных показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов. Это предусмотрено

37. Согласно информации 80 субъектов Российской Федерации.

38. [Моногорода.рф/news](http://monogoroda.rf/news).

Методическими указаниями по разработке национальных проектов (программ)³⁹ (далее – Методические указания).

При этом сводный план мероприятий по реализации НП «Наука» отсутствует.

Планы мероприятий по реализации федеральных проектов, входящих в состав НП «Наука» (далее – планы мероприятий)⁴⁰ не в полной мере соответствуют Методическим указаниям. Планы мероприятий разработаны не на 3 года, а на весь срок действия НП «Наука» (на 6 лет), что не соответствует требованиям абзаца 3 пункта 5 Методических указаний.

Следует отметить, что формирование плана мероприятий на 3 года осуществляется в соответствии с требованиями ГИИС «Электронный бюджет», согласно которым планы мероприятий формируются на каждый год, в котором имеется промежуточное значение результата федерального проекта.

Не в полной мере соблюдены требования к структуре планов мероприятий⁴¹ – включены контрольные точки, мероприятия по которым отсутствуют. Например, в планах мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» (обеспечение организации деятельности по программам создания и развития центров компетенций НТИ, обеспечение деятельности не менее 14 центров компетенций НТИ, введение информационно-телекоммуникационного сервиса (информационной системы) в промышленную эксплуатацию)⁴² и федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» (заключение соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) (включено в реестр соглашений)⁴³.

Достижение целевых показателей затруднительно, так как в планах не указаны сроки начала реализации мероприятий. В федеральном проекте «Развитие научной и научно-производственной кооперации» отсутствуют сроки начала по 25 мероприятиям, в федеральном проекте «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» – по 13 мероприятиям, в федеральном проекте «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» – по 30 мероприятиям.

Планами мероприятий в 2019–2020 годах предусмотрена разработка и принятие «прочих типов документа», что не позволяет оценить уровень их принятия и значимости для реализации национального проекта.

39. Утверждены Правительством Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6.

40. Утверждены протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Наука» от 18 апреля 2018 г. № 1.

41. Форма планов с учетом пункта 8 Методических указаний определена в приложении 1 «План мероприятий по реализации федерального проекта» к паспорту федерального проекта.

42. Пункты 3.2.1, 3.3.1, 13.6.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации».

43. Пункт 26.5 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации».

7.3.2. Ход реализации национального проекта

Наименование	Бюджетные ассигнования				Исполнено		
	утвержденные Федеральным законом № 459-ФЗ			установленные СБР по состоянию на отчетную дату	сумма, млн руб.	в % к бюджетным ассигнованиям, утвержденным Федеральным законом № 459-ФЗ	в % к бюджетным ассигнованиям, установленным сводной бюджетной росписью
	2019 г.	2020 г.	2021 г.				
НП «Наука»	36 992,18	42 965,79	55 111,01	36 992,18	26 733,05	72,27	72,27
в том числе: Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации»	5 021,60	11 429,4	7 115,08	5 792,34	3 000,0	59,74	51,79
Федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»	22 370,58	20 736,39	36 095,93	22 699,84	15 139,29	67,67	66,69
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»	9 600,00	10 800,00	11 900,00	8 500,00	8 500,0	88,54	100

По данным Минфина России, на 1 ноября 2019 года исполнено 26,7 млрд рублей, или 72,3%, в том числе в размере федеральных проектов исполнение составило:
(млн руб.)

Исполнение федеральных проектов на 1 ноября 2019 года, млн руб.



Функционирование НОЦ предполагает объединение потенциалов ведущих научных и образовательных организаций высшего образования вне зависимости от их ведомственной принадлежности с организациями реального сектора экономики, бизнес-структурами.

При этом критерии отнесения научных центров к центрам мирового уровня нормативно не закреплены, в том числе они отсутствуют в Методических рекомендациях по формированию программ деятельности научно-образовательных центров мирового уровня, утвержденных Минобрнауки России 24 июля 2019 года.

Требуется дополнительное обоснование, предусмотренное паспортом НП «Наука» введение преференций для НОЦ, в их числе: свободные закупки внутри НОЦ,

возможность сдачи в аренду инфраструктуры без согласования с учредителем, освобождение от уплаты налога на прибыль, осуществление образовательной деятельности по программам магистратуры и аспирантуры без получения лицензий и прохождения аккредитации.

Создание специализированных лабораторий для проведения научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских работ (НИР и ОКР) предусмотрено в рамках мероприятия по созданию НОЦ. При этом методики оценки эффективности расходов на НИР и ОКР отсутствуют, что может привести к неэффективному расходованию средств федерального бюджета.

Федеральным проектом «Развитие научной и научно-производственной кооперации» предусмотрено создание на базе ведущих университетов сети специализированных учебных научных центров (далее – СУНЦ) по начальной подготовке высококвалифицированных кадров для инновационного развития России: до 2024 года – 8 СУНЦ, в том числе в 2019 году – 4 таких центра. Начальная подготовка высококвалифицированных кадров будет осуществляться в СУНЦ с последней ступени основного общего образования с последующим продолжением их обучения в ведущих университетах России. Нормативная ведомственная база, в том числе положение о СУНЦ, не разработаны, несмотря на то что в 2019 году на поддержку запланированы средства в размере 700,0 млн рублей.

Ранее поддержка СУНЦ из федерального бюджета осуществлялась только в рамках государственного задания на услугу «Реализация основных общеобразовательных программ основного/среднего общего образования». Так как законодательством Российской Федерации не предусмотрено предоставление полного государственного обеспечения обучающимся в специализированных структурных подразделениях образовательных организаций высшего образования, расходы на интернатное содержание детей, включая питание, несли родители (законные представители) обучающихся. Правилами предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета на развитие сети специализированных учебных научных центров⁴⁴ предусмотрено расходование предоставленных грантов не только на приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования, программного обеспечения, ремонт и модернизацию помещений СУНЦ, но и на расходы, связанные с обеспечением проживания и питания обучающихся. Это положительно повлияет на доступность обучения в СУНЦ для талантливых детей из других регионов и из малообеспеченных семей.

Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации» предусматривает на 2019 год поддержку 4 уже существующих СУНЦ. Минобрнауки России 1 июля 2019 года проведен отбор заявок на предоставление в 2019 году ведущим университетам грантов в форме субсидий на развитие сети СУНЦ, в котором участвовало 17 вузов. На развитие сети СУНЦ в 2019–2021 годах запланированы

44. Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета на развитие сети специализированных учебных научных центров по начальной подготовке высококвалифицированных кадров для инновационного развития России, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2019 № 575.

2 295,2 млн рублей⁴⁵ в соответствии с соглашениями, заключенными Минобрнауки России с ведущими университетами.

В рамках федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок Российской Федерации» на создание в 2019–2021 годах цифровой автоматизированной системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования предусмотрено 1 719,03 млн рублей, в том числе в 2019 году – 636,34 млн рублей. На 1 ноября освоение составило 0 %, что может отразиться на сроках выполнения мероприятия и достижении целей национального проекта.

Согласно паспорту федерального проекта предполагается, что цифровая система будет в том числе выполнять роль агрегатора информации со всех систем коллективного пользования, содержать актуальные реестры оборудования и услуг, в которых отражена стоимость, условия использования, актуальные графики загрузки, наличие материалов, образцов, реализовывать функции мониторинга загрузки научной инфраструктуры, алгоритмы контроля необходимости обновления оборудования и сервисного обслуживания.

Следует отметить, что Минобрнауки России без учета подведомственных организаций выступает оператором 24 информационных системы (далее – ИС) различной направленности, в том числе ИС «Система управления НИР», ИС «Единая государственная информационная система учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения (ЕГИСУ НИОКТР)», которые ежегодно дорабатываются, в том числе с привлечением дополнительных средств федерального бюджета. ИС «Система управления НИР» и ЕГИСУ НИОКТР функционируют в целях информационного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Создание новой информационной системы может привести к дублированию функций действующих ИС, а также неэффективному использованию средств федерального бюджета.

Таким образом, создание цифровой системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования требует дополнительного, в том числе экономического, обоснования.

Федеральным проектом «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» предусмотрено, что доля молодых исследователей в возрасте до 39 лет к 2024 году составит не менее 50,1 % от общей численности российских ученых и не менее 26,7 тысячи из них будут иметь ученую степень кандидата наук.

С целью сокращения оттока успешно защитивших кандидатскую диссертацию аспирантов из научно-образовательной сферы и стимулирования их к продолжению исследовательской или преподавательской карьеры федеральным проектом «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» предусмотрен результат

45. ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова» – 575,5 млн рублей; ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» – 570,1 млн рублей; ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» – 574,1 млн рублей; ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н.Ельцина» – 575,5 млн рублей.

1.11 «Число аспирантов, успешно защитивших диссертационную работу и выбравших карьеру исследователя или преподавателя, увеличилось в не менее чем 1,25 раза». Данный результат достигается путем привлечения в профессию аспирантов на стадии реализации ими научно-исследовательских проектов (результат 1.1), их привлечения к выполнению научных проектов по приоритетам научно-технологического развития (результат 1.2) и к работе в лабораториях, созданных в соответствии с результатом 1.5, то есть сделан акцент на научной сфере жизни молодых исследователей. При этом мероприятия по комплексной социальной поддержке аспирантов (например, строительство комплексных инфраструктурных объектов, решающих одновременно вопросы трудоустройства, предоставления жилья, обеспечение местами в садах и школах) федеральным проектом не предусмотрены. Это может отразиться на достижении цели по обеспечению привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей.

Правительством Российской Федерации не утверждена Программа строительства инновационной жилищной и социальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения целевой мобильности участников научно-технологического развития при ведущих научных и образовательных организациях, предусмотренная пунктом 34 Плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития на 2017–2019 годы⁴⁶ при сроке исполнения – 31 августа 2018 года.

НП «Наука» не предусматривает мероприятия по развитию жилищной инфраструктуры, ссылаясь в том числе на национальный проект «Образование», в рамках которого за 6 лет предусмотрено ввести в эксплуатацию 77,6 тыс. мест в студенческих городках. При этом по данным формы ВПО-2 число обучающихся, не обеспеченных местами в общежитиях, превышает эту цифру и составляет 105 тыс. человек. По данным Минобрнауки России, на строительство кампусов в 2019–2024 годах запланировано выделить из федерального бюджета 102,3 млрд рублей (потребность только для ведущих вузов составляет не менее 400,0 млрд рублей).

Риск обеспечения привлекательности работы в России для ведущих ученых и молодых перспективных исследователей связан с низким уровнем престижа научной работы. По данным Росстата, в 2017 году удельный вес выпускников вузов, связавших профессиональную карьеру с наукой, не превышал 1 %, а с учетом занимаемых ими исследовательских должностей еще меньше – 0,7 %. Успешное достижение цели национального проекта невозможно без реализации широкого комплекса мер, нацеленных на привлечение и закрепление ведущих ученых и молодежи в науке, устранение барьеров (в том числе нефинансовых), препятствующих построению успешной исследовательской карьеры.

Меры по привлечению высококвалифицированных исследователей национальным проектом не предусмотрены.

Существенной проблемой является разница в оплате труда научных сотрудников по регионам страны. По данным Росстата⁴⁷, в первом полугодии 2019 года средняя

46. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 2017 г. № 1325-р.

47. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/itog_monitor/itog-monitor02-19.html.

заработная плата научных сотрудников в г. Москве составляла 125,5 тыс. рублей, в Новосибирской области – 64,6 тыс. рублей, при том, что результативность научно-исследовательской деятельности сибирских ученых не ниже. По данным мониторинга эффективности деятельности организаций высшего образования 2018 года, проведенного Минобрнауки России⁴⁸, значения показателей научно-исследовательской деятельности составили:

Наименование показателя	Единица измерения	Значения показателей*	
		НГУ	МГУ
Количество цитирований публикаций, изданных за последние 5 лет, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Web of Science в расчете на 100 НПР	ед.	5 930,91	568,69
Количество цитирований публикаций, изданных за последние 5 лет, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Scopus в расчете на 100 НПР	ед.	6 402,14	360,70
Количество цитирований публикаций, изданных за последние 5 лет, индексируемых в Российском индексе научного цитирования (далее – РИНЦ) в расчете на 100 НПР	ед.	3 298,82	468,50
Число публикаций организации, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Web of Science в расчете на 100 НПР	ед.	275,83	71,46
Число публикаций организации, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования Scopus в расчете на 100 НПР	ед.	316,91	79,45
Число публикаций организации, индексируемых в информационно-аналитической системе научного цитирования РИНЦ в расчете на 100 НПР	ед.	192,24	123,04
Доходы от НИОКР (за исключением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственных фондов поддержки науки) в расчете на одного НПР	тыс. руб.	293,46	351,02

* ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет» и ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова»

По итогам анализа реализации мероприятий, достижения контрольных точек, результатов федеральных проектов установлены факты нарушения сроков и указания некорректной информации.

48. http://indicators.miccedu.ru/monitoring/2018/_vpo/inst.php?id=178.

Так, в федеральном проекте «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» результат «Оформление земельного участка под строительство объекта ЦКП «СКИФ» достигнут с несоблюдением срока на 18 дней (план – 1 апреля 2019 года, факт – 19 апреля 2019 года).

По ряду результатов в отчете о ходе реализации федеральных проектов указаны некорректные сведения. Например, срок достижения результата «Обеспечен свободный доступ научным и образовательным организациям на основе ежегодной подписки в информационно-коммуникационной сети Интернет к востребованным научным журналам, их коллекциям, базам данных научного цитирования, ресурсам, содержащим сведения и перечни научной информации и результатов, включая патентные и массивы «больших данных» федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» в отчете указан 1 февраля 2019 года, то есть указан результат, достигнутый за счет средств, выделенных РФФИ в целях обеспечения свободного доступа к базам данных в 2018 году. При этом договор по обеспечению свободного доступа к международным базам данных за счет средств федерального бюджета, выделенных РФФИ в 2019 году в рамках НП «Наука», заключен 5 июня 2019 года.

7.3.3. Фактическое достижение запланированных целей (показателей) федеральных проектов представлено в таблице:

№ п/п	Наименование показателей	Фактическое выполнение 2018 г.	Фактическое выполнение на 1 июля 2019 г.	Плановое значение 2019 г.
ФП «Развитие научной и научно-производственной кооперации»				
1.	«Выполненный объем работ и услуг по направлению разработка, оканчивающихся изготовлением, предварительными и приемочными испытаниями опытного образца (опытной партии)», млрд руб.	236,8	236,8	248,1
2.	«Количество статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных», тыс. ед.	14,31	14,31	15,3
3.	«Прирост количества патентов на изобретения с участием организаций – участников НОЦ, а также центров компетенций НТИ в рамках реализации проектов (по отношению к базовому значению)», тыс. ед.	0	0	0
4.	«Прирост количества крупных или средних российских компаний, вовлеченных в разработку технологий, продуктов, услуг в рамках реализации проектов НОЦ и НТИ (по отношению к базовому значению)», тыс. ед.	0	0	0

№ п/п	Наименование показателей	Фактическое выполнение 2018 г.	Фактическое выполнение на 1 июля 2019 г.	Плановое значение 2019 г.
ФП «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»				
5.	«Прирост количества статей ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки по профилю деятельности «Генерация знаний», в изданиях, индексируемых в международных базах данных», %	108,7	107,1	107,1
6.	«Техническая вооруженность сектора исследований и разработок (балансовая стоимость машин и оборудования в расчете на одного исследователя)», тыс. руб./чел.	847	854	854
7.	«Прирост числа внесенных в Государственный реестр селекционных достижений (по отношению к базовому значению)», %	114,3	-	103
ФП «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»				
8.	«Доля исследователей в возрасте до 39 лет от общей численности российских исследователей», %	43,9	43,9	44,2
9.	«Численность исследователей в возрасте до 39 лет включительно, имеющих ученую степень кандидата наук», тыс. чел.	23,9	23,9	24,6

Плановые значения по 2 показателям федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» занижены по сравнению с фактическими значениями показателей за 2018 год.

8. Выводы

8.1. НП «Наука», как указывается в паспорте проекта, оказывает влияние на достижение 6 из 9 национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, обозначенных в Указе № 204. Наибольший вклад национальный проект вносит в достижение цели по ускорению технологического развития Российской Федерации, увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа.

Установлена несогласованность Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и обосновывающих

и дополнительных материалов национального проекта в части отсутствия указания в Едином плане на то, что НП «Наука» является ключевым инструментом достижения 2 целей: «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации» и «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет)» (цели «а» и «б» Указа № 204 соответственно).

8.2. Национальный проект не полностью отражает положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (в части количества научно-образовательных центров мирового уровня) и Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации (например, подпункта «г» пункта 29, подпункта «ж» пункта 32, подпункта «а» пункта 33, подпунктов «б», «ж», «з» пункта 34).

В паспорте национального проекта не в полном объеме нашли отражение отдельные положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. В частности, задача по формированию эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечивающей повышение инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, эффективности капиталовложений в указанную сферу, результативности и востребованности исследований и разработок, а также мероприятия по поддержке отдельных территорий (регионов). Не уделено внимание созданию условий, обеспечивающих взаимовлияние науки и общества посредством привлечения общества к формированию запросов на результаты исследовательской деятельности, переходу распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика». Это предполагает создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов, приемки научно-технических результатов и оценки результата их использования, развитию системы научно-технологического прогнозирования, анализа мировых тенденций развития науки, а также повышения качества экспертизы для принятия эффективных решений в области научного, научно-технологического и социально-экономического развития, государственного управления, рационального использования всех видов ресурсов, переходу к современным моделям статистического наблюдения, анализа и оценки экономической и социальной эффективности научной, научно-технической и инновационной деятельности, новых отраслей и рынков.

8.3. Объем средств из федерального бюджета, предусмотренный на реализацию национального проекта в 2019–2024 годах составляет 635 959,88 млн рублей, в том числе: на 2019 год – 36 992,18 млн рублей, на 2020 год – 42 965,79 млн рублей, на 2021 год – 55 111,01 млн рублей. По состоянию на 1 ноября 2019 года исполнено 72,3 %.

Вместе с тем формирование НП «Наука» не привело к существенному увеличению бюджетных ассигнований на науку в 2019 и 2020 годах. Рост ассигнований федерального бюджета на реализацию государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», в рамках которой реализуются федеральные проекты национального проекта,

на 2019 и 2020 годы составил 29,0 % по сравнению с ранее действовавшей государственной программой.

Достижение результатов национального проекта находится в прямой зависимости от финансирования за счет внебюджетных средств, которые не гарантированы. Доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения национального проекта в среднем составляет 36 % в 2019–2024 годах, а к 2024 году должна превысить 50 %. Однако в настоящий момент не созданы механизмы привлечения, обоснования и детализации источников внебюджетных средств.

8.4. Состав целевых и дополнительных показателей НП «Наука» не достаточен для объективной оценки достижения его целей и требует уточнения.

Ряд целевых показателей национального проекта, являясь количественными, не отражают качественные изменения сферы науки и технологий.

По показателю «Место по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным Организации экономического сотрудничества и развития)» занижено базовое значение при том, что дополнительные и обосновывающие материалы национального проекта пояснений по указанному вопросу не содержат.

Показатель «Соотношение темпа роста внутренних затрат на исследования и разработки за счет всех источников к темпу роста валового внутреннего продукта» представляется к использованию только для целей мониторинга самого показателя, при этом не обеспечивает оценку достижения цели национального проекта в части ускорения технологического развития страны.

Показатель роста объема внутренних затрат на исследования и разработки характеризуется значительной динамикой при том, что паспорт национального проекта не содержит анализа имеющихся возможностей по привлечению внебюджетных источников, в том числе частных инвестиций в развитие инновационных проектов, что может повлиять на достижение установленного объема внебюджетных средств.

При этом среди показателей национального проекта и федеральных проектов отсутствуют показатели, характеризующие внедрение инноваций.

Плановые значения по двум показателям федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» занижены по сравнению с фактическими значениями показателей за 2018 год.

Кроме того, методика расчета показателя «Место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных», представленная в дополнительных и обосновывающих материалах к национальному проекту, отличается от методики, утвержденной приказом Минобрнауки России от 16 апреля 2019 г. № 234, что может привести к недостоверности при оценке расчета его значения и потребует дополнительной проработки и уточнения расчета значения указанного показателя.

В целом показатели, включенные в Федеральный план статистических работ, составляют более 50 % от общего числа показателей национального проекта и входящих в него федеральных проектов и публикуются один раз в год, что затрудняет осуществление мониторинга реализации национального проекта.

8.5. Нормативно-правовая и методическая база для разработки, корректировки и мониторинга реализации НП «Наука» на первоначальном этапе, создана. Она содержит преимущественно описание организационных процедур, инструкции по заполнению формализованных документов (паспортов, планов, отчетов).

8.6. Ряд нормативных правовых актов, необходимых для реализации национального проекта, регулирующих предоставление субсидий, не содержат информации о НП «Наука» при наличии мероприятий, направленных на его реализацию. Это снижает информационную открытость и затрудняет оценку объема средств, направляемых на реализацию национального проекта. Целесообразно рассмотреть вопрос об их дополнении информацией о предоставлении субсидий в целях реализаций НП «Наука».

8.7. В НПА, соглашениях о предоставлении грантов в форме субсидий по федеральным проектам «Развитие научной и научно-производственной кооперации» и «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» не предусматриваются условия по осуществлению закупок получателями грантов в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ. В результате бюджетные учреждения реализуя право, предусмотренное пунктом 1 части 2 статьи 15 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществляют закупки в соответствии с положениями Федерального закона № 223-ФЗ, в основном, у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), не обеспечивая включение в реестр договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, копий заключенных договоров, что приводит к снижению прозрачности осуществления закупок.

8.8. Минобрнауки России при реализации мероприятий национального проекта не приняты надлежащие меры к соблюдению принципа открытости и доступности государственных органов и органов местного самоуправления⁴⁹. Нормативные правовые акты, принятые в рамках реализации национального проекта, размещались на официальном сайте Минобрнауки России в сети Интернет с несоблюдением сроков к их размещению.

8.9. В рамках национального проекта не планируется создание системы управления, обеспечивающей межведомственную координацию в сфере науки и технологий. Это может привести к несогласованности действий федеральных органов исполнительной власти и участников национального проекта и «двойному» финансированию аналогичных мероприятий.

49. Предусмотренного статьей 4 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Так, предоставление доступа к одним и тем же международным базам данных научных изданий осуществляется различными ведомствами независимо друг от друга (Минобрнауки России и государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»).

Не предусмотрено участие субъектов Российской Федерации в НП «Наука» несмотря на то, что предложения по участию поступили в Минобрнауки России от 53 субъектов Российской Федерации. Не предусмотрены и расходные обязательства субъектов Российской Федерации при реализации национального проекта, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации не предоставляются.

8.10. Паспорта НП «Наука» и входящих в его состав федеральных проектов, а также дополнительные и обосновывающие материалы к ним не в полной мере соответствуют методической базе.

В паспортах федеральных проектов не отражен их вклад в достижение национальных целей, определенных Указом № 204.

Не в полной мере соблюдены требования к структуре планов мероприятий федеральных проектов. Например, включены контрольные точки, мероприятия по которым отсутствуют. По 68 мероприятиям федеральных проектов в планах мероприятий не указаны сроки начала реализации мероприятий.

Планами мероприятий федеральных проектов в 2019–2020 годах предусмотрена разработка и принятие «прочих типов документа», что не позволяет оценить уровень их принятия и значимости для реализации национального проекта.

Планом реализации национального проекта не предусмотрены мероприятия по информационному освещению его реализации.

8.11. Реализация отдельных мероприятий федеральных проектов, достижение контрольных точек и результатов федеральных проектов характеризуется нарушением сроков выполнения мероприятий.

8.12. В рамках плана мероприятий по реализации федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» нормативно не закреплены критерии отнесения научно-образовательных центров (НОЦ) к центрам мирового уровня. Отсутствие достаточных оснований для формирования НОЦ, в том числе выбор регионов, в которых они формируются, с одной стороны, может привести к неэффективным государственным инвестициям в проекты, которые не станут НОЦ мирового уровня в силу отсутствия для этого достаточных условий и объективных предпосылок; с другой стороны, оставить без необходимой поддержки субъекты Российской Федерации, которые являются реальными лидерами научно-технологического развития России и обладают объективными характеристиками для развития НОЦ мирового уровня.

Дополнительного обоснования также требует предусмотренное паспортом НП «Наука» введение преференций для НОЦ (свободные закупки внутри НОЦ, возможность сдачи в аренду инфраструктуры без согласования с учредителем, освобождение от уплаты налога на прибыль, осуществление образовательной

деятельности по программам магистратуры и аспирантуры без получения лицензий и прохождения аккредитации).

В рамках мероприятия по созданию НОЦ предусмотрены специализированные лаборатории для проведения научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских работ (НИР и ОКР), методики оценки эффективности расходов на НИР и ОКР при этом отсутствуют.

При этом объем внебюджетных средств на создание НОЦ более чем в два раза превышает финансирование из федерального бюджета, что требует определения механизмов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность и эффективность капиталовложений в сфере исследований и разработок.

Не разработана нормативная ведомственная база, в том числе положение о специализированных учебных научных центрах (СУНЦ).

Федеральным проектом не предусмотрено мероприятие по разработке регламента работы международного наблюдательного совета для научных центров мирового уровня, что не соответствует решению проектного комитета по НП «Наука».

8.13. Федеральным проектом «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» предусмотрено до конца 2021 года введение в эксплуатацию цифровой системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования (в том числе ЦКП, УНУ), предоставляющей безбарьерный доступ исследователям к заказу услуг с использованием инфраструктуры, в том числе к оцифрованным коллекциям и банкам данных организаций, выполняющих научные исследования и разработки. Целесообразно дополнить перечень показателей реализации мероприятий указанного федерального проекта показателем, характеризующим объем внебюджетных средств, привлеченных за счет подключения внешних пользователей к цифровой системе управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования.

Создание цифровой системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования требует дополнительного, в том числе экономического, обоснования.

8.14. В рамках федерального проекта «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» не предусмотрен ряд мероприятий. Так, проект не содержит мероприятия по комплексной социальной поддержке аспирантов (например, строительство комплексных инфраструктурных объектов, решающих одновременно вопросы трудоустройства, предоставления жилья, обеспечения местами в садах и школах). Также не утверждена Программа строительства инновационной жилищной и социальной инфраструктуры, необходимой для обеспечения целевой мобильности участников научно-технологического развития при ведущих научных и образовательных организациях⁵⁰, при сроке исполнения – 31 августа 2018 года. Это затрудняет достижение цели национального проекта по обеспечению

50. Предусмотрена пунктом 34 Плана мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития на 2017-2019 годы.

привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей.

Успешное достижение цели национального проекта невозможно без реализации широкого комплекса мер, нацеленных на привлечение и закрепление ведущих ученых и молодежи в науке. Существенной проблемой является разница в оплате труда научных сотрудников по регионам страны. Меры по изменению данной ситуации в федеральном проекте предусмотрены в недостаточном объеме.

8.15. Результаты анализа хода реализации национального проекта указывают на формирование ряда рисков.

Первая группа рисков связана с финансовым обеспечением национального проекта. Данные риски сопряжены с недостаточным финансированием запланированных мероприятий, в том числе по созданию и развитию сети уникальных научных установок класса «мегасайенс». До настоящего времени не определены объемы и источники финансирования на проведение 2 крупных научных мероприятий в 2019 году.

При отсутствии или неполном вложении внебюджетных средств существует высокий риск неисполнения мероприятия национального проекта, прежде всего в части федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации». В целом отмечается системный риск фундаментального недофинансирования российской сферы исследований и разработок по сравнению со странами – лидерами научно-технологического и инновационного развития. Это является ограничением для достижения страной мирового экономического лидерства, целей ускорения технологического развития и обеспечения присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития.

Вторая группа рисков связана с управлением и реализацией национального проекта. На федеральном уровне к ней относятся:

- риски несоблюдения сроков реализации мероприятий;
- риски, связанные с отсутствием порядка привлечения средств из внебюджетных источников;
- риски, связанные со снижением прозрачности закупок, осуществляемых некоммерческими организациями за счет средств федерального бюджета, предоставляемых им в виде грантов в форме субсидий;

риски недостаточной информированности заинтересованных сторон, участников, общественности о реализации национального проекта.

На региональном уровне установлены следующие риски:

- риски недостаточной мотивации предприятий реального сектора экономики к участию в создании научно-образовательных центров мирового уровня, связанные с отсутствием конкретных мер, обеспечивающих экономическую эффективность,

безопасность и долгосрочный характер партнерства таких предприятий с научными и образовательными организациями;

- риски, связанные с отсутствием у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полной и достоверной информации о планируемых мероприятиях в рамках национальных проектов.

В настоящий момент в системе управления реализацией национального проекта инструменты минимизации всех указанных рисков отсутствуют.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопросы:

- о внесении изменений в паспорта НП «Наука» и федеральных проектов, входящих в его состав, в части приведения в соответствие с нормативными и методологическими документами, регулирующими разработку, реализацию и мониторинг национальных проектов, а также документами стратегического планирования;
- о разработке нормативно-правовой базы по созданию и функционированию специализированных учебных научных центров (СУНЦ), а также нормативном закреплении критериев отнесения научно-образовательных центров мирового уровня (НОЦ) к центрам мирового уровня;
- об определении механизмов привлечения внебюджетных источников НП «Наука»;
- о дополнительном экономическом обосновании создания цифровой автоматизированной системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования;
- о дополнении НП «Наука» (федеральных проектов) показателями, характеризующими внедрение инноваций;
- о дополнении НП «Наука» (федеральных проектов) мероприятиями по привлечению высококвалифицированных исследователей, разработке регламента работы международного наблюдательного совета для научных центров мирового уровня, информационному освещению национального проекта.

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



Галина Изотова
Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Мониторинг
хода реализации мероприятий
национального проекта
«Образование», необходимых
для выполнения задач, поставленных
в Указе Президента Российской
Федерации от 7 мая 2018 г.
№ 204 «О национальных целях
и стратегических задачах
развития Российской Федерации
на период до 2024 года»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

На 1 ноября текущего года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Образование» составило 73 814,5 млн рублей, или 68,3 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью. Основной объем бюджетных расходов исполнен по ФП «Поддержка семей, имеющих детей» – 95,4 % от объема, предусмотренного СБР, ФП «Молодые профессионалы» – 94,8 % СБР, ФП «Экспорт образования» – 86,4 % СБР. Не исполнялись бюджетные расходы по ФП «Новые возможности для каждого».

В рамках ФП «Молодые профессионалы» в полном объеме исполнены расходы на мероприятия по государственной поддержке профессиональных образовательных организаций в целях обеспечения соответствия их материально-технической базы современным требованиям (100 % объема СБР), реализации мероприятий, направленных на повышение глобальной конкурентоспособности российских университетов и их вхождение в ТОП-100 глобальных институциональных, предметных и отраслевых рейтингов, а также поддержку университетов с особым правовым статусом.

На 100 % уровне исполнены расходы на подготовку мирового чемпионата по профессиональному мастерству по стандартам «Ворлдскиллс» в г. Казани в 2019 году (96,6 %).

Вместе с тем в рамках вышеуказанного ФП по итогам 10 месяцев 2019 года менее чем на 60 % исполнены расходы по предоставлению субсидии на повышение квалификации преподавателей (мастеров производственного обучения) по программам, основанным на опыте Союза Ворлдскиллс Россия (58,0 % объема СБР) и 53,7 % – на мероприятие по обеспечению проведения аттестации обучающихся по программам среднего профессионального образования с использованием механизма демонстрационного экзамена.

В рамках ФП «Экспорт образования» разработана организационно-экономическая модель создания и эксплуатации современных многофункциональных студенческих городков, обеспечивающих комфортные условия проживания, возможность проведения учебных занятий и организации самостоятельной работы обучающихся,

проведения культурно-массовых, досуговых мероприятий и занятий спортом»; разработан комплекс мер по совершенствованию правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан в целях обучения в российских образовательных организациях и трудоустройства в Российской Федерации.

При этом следует отметить, что по итогам 9 месяцев уже выполнен ряд мероприятий, запланированных на конец 2019 года. Например:

- в 4,7 % школ реализованы общеобразовательные программы в сетевой форме (при плане 3%);
- в 10 субъектах Российской Федерации урок «Технология» проводится на базе организаций, имеющих высокооснащенные места (детские технопарки «Кванториум», предприятия реального сектора экономики, организации СПО и вузы);
- 2,02 млн человек прошли обучение по программам непрерывного образования в образовательных организациях, реализующих дополнительные образовательные программы и программы профессионального обучения (при плане 1,9 млн человек).

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Образование», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.2.1, 2.4.2.1.1 и 2.4.2.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации мероприятий федеральных проектов, реализуемых в рамках национального проекта «Образование» (далее – национальный проект, нацпроект, НП «Образование»);
- документы национального проекта, включая паспорт национального проекта, паспорта федеральных проектов, реализуемых в рамках национального проекта, а также результаты мониторинга реализации национального проекта;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий федеральных проектов, реализуемых в рамках национального проекта;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внебюджетными средствами, направленными на реализацию мероприятий федеральных проектов, реализуемых в рамках национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителям средств федерального бюджета, исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение мероприятий федеральных проектов, реализуемых в рамках национального проекта, утвержденные Федеральным законом от 5 декабря 2017 г.

№ 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

- 3.1. Анализ и оценка качества документов, регламентирующих разработку, корректировку, мониторинг и контроль хода реализации национального проекта.
- 3.2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможности достижения целей и риски его реализации.
- 3.3. Оценка хода реализации национального проекта (федеральных проектов), а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей).

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- 4.1. Министерство просвещения Российской Федерации.
- 4.2. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации.
- 4.3. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2019 год, при необходимости – другие периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 4 июля 2019 года по 30 апреля 2020 года.

7. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации

на период до 2024 года»¹ (далее – Указ № 204) Правительству Российской Федерации при разработке национального проекта в сфере образования в 2024 году необходимо обеспечить:

а) достижение следующих целей и целевых показателей:

- обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования;
- воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций.

б) решение следующих задач:

- внедрение на уровнях основного общего и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий, обеспечивающих освоение обучающимися базовых навыков и умений, повышение их мотивации к обучению и вовлеченности в образовательный процесс, а также обновление содержания и совершенствование методов обучения предметной области «Технология»;
- формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;
- создание условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет, реализация программы психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье;
- создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней;
- внедрение национальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50 % учителей общеобразовательных организаций;
- модернизация профессионального образования, в том числе посредством внедрения адаптивных, практико-ориентированных и гибких образовательных программ;
- формирование системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики всеми желающими;
- формирование системы профессиональных конкурсов в целях предоставления гражданам возможностей для профессионального и карьерного роста;

1. Подпункт «а» пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

- создание условий для развития наставничества, поддержки общественных инициатив и проектов, в том числе в сфере добровольчества (волонтерства);
- увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализация комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации.

В соответствии с поручением² Правительства Российской Федерации ответственным за разработку национального проекта «Образование» определены: Минпросвещения России, Минобрнауки России, Минвостокразвития России, Минкавказ России.

Разработанный в соответствии с требованиями Указа № 204 паспорт национального проекта «Образование»³ утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам⁴.

Национальный проект включает в себя 10 федеральных проектов⁵ (далее – ФП): 1 – «Современная школа», 2 – «Успех каждого ребенка», 3 – «Поддержка семей, имеющих детей», 4 – «Цифровая образовательная среда», 5 – «Учитель будущего», 6 – «Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)» (далее – «Молодые профессионалы»), 7 – «Новые возможности для каждого», 8 – «Социальная активность», 9 – «Экспорт образования», 10 – «Социальные лифты для каждого».

Динамика целевых показателей национального проекта представлена на диаграммах:

Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, место



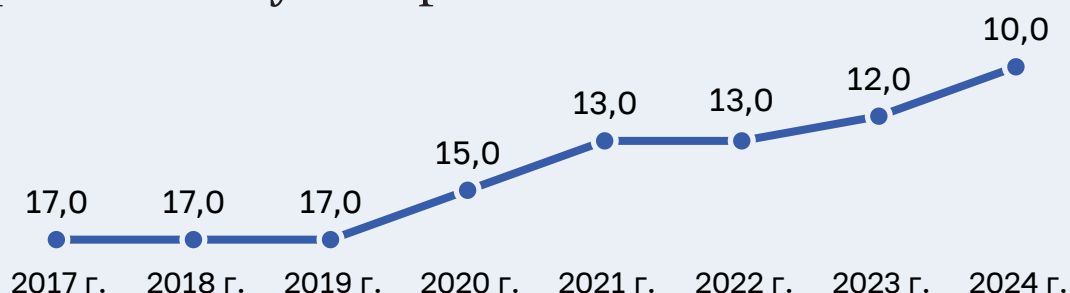
2. Подпункт «б» пункта 2 поручения Правительства Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858.

3. Куратором нацпроекта и федеральных проектов является Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т.А.Голикова, руководителем нацпроекта – Министр просвещения Российской Федерации О.Ю.Васильева, администратором нацпроекта – заместитель Министра просвещения Российской Федерации М.Н.Ракова. Срок реализации нацпроекта – 1 января 2019 года – 31 декабря 2024 года.

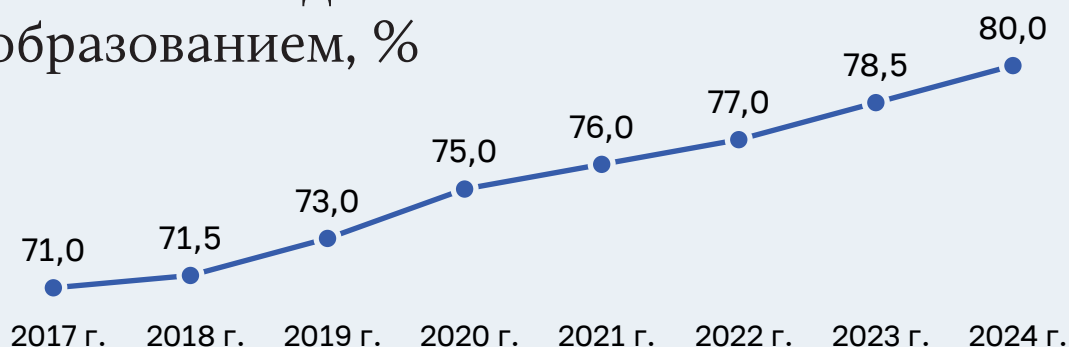
4. Протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

5. Утверждены проектным комитетом по национальному проекту «Образование» (протокол от 7 декабря 2018 г. № 3).

Место России в мире по присутствию университетов в ТОП-500 глобальных рейтингов университетов



Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, %



Численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе организаций общего, среднего профессионального и высшего образования, млн человек



7.1. Цель 1. Анализ и оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проекта

Проектная деятельность в Правительстве Российской Федерации организована в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288⁶, которым утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (далее – Положение об организации проектной деятельности) и функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Функциональная структура проектной деятельности⁷ в отношении нацпроекта «Образование» включает, в том числе: на федеральном уровне – президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее – президиум Совета при Президенте), Проектный комитет по национальному проекту «Образование», рабочую группу по разработке проекта акта, проектный офис Правительства Российской Федерации, ведомственные проектные офисы, общественно-экспертный совет и центр компетенции проектной деятельности. Кроме этого, в реализации нацпроекта участвуют заинтересованные органы государственной власти, их проектные офисы, экспертные комиссии, межведомственные комиссии и др.

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности мониторинг реализации нацпроекта «Образование» на федеральном уровне осуществляется проектным офисом Правительства Российской Федерации, ведомственными проектными офисами Минпросвещения России и Минобрнауки России, а также специальным центром мониторинга реализации ряда нацпроектов социальной направленности, организация которого поручена решением⁸ президиума Совета при Президенте Рособрнадзору на базе ФГАНУ «ЦИТиС»⁹, с учетом методических указаний президиума Совета при Президенте, при содействии центра компетенций.

Реализация нацпроекта сопровождается поручениями Правительства Российской Федерации, решениями различных комитетов, рабочих групп, советов и их президиумов.

Методическими указаниями по разработке национальных проектов № 4072п-П6¹⁰ (далее – Методические указания № 4072п-П6) предусмотрено, что «достижение целей, целевых и дополнительных показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

7. Разделы I–V, X, XI.

8. Протокол от 17 декабря 2018 г. № 15.

9. Федеральное государственное автономное научное учреждение «Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти».

10. Пункт 4 методических указаний по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Правительством Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6.

по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов». Однако разъяснения по составлению сводного плана в данных Методических указаниях отсутствуют.

Не разрабатывались Методические указания президиума Совета при Президенте и (или) Методические рекомендации проектного офиса Правительства Российской Федерации в сфере проектной деятельности по подготовке рабочего плана федерального проекта¹¹, а также Методические рекомендации, регламентирующие завершение национального проекта¹².

Часть методических рекомендаций была принята на стадии завершения подготовки паспортов национального, федеральных и региональных проектов, в том числе Методические рекомендации по подготовке региональных проектов¹³ и Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты¹⁴.

Методические указания по применению типов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым от 22 марта 2019 г. № 2523п-П6.

В связи с утверждением перечисленных указаний в паспорт нацпроекта «Образование» и паспорта федеральных проектов вносятся необходимые изменения. Так, в первом полугодии 2019 года Минпросвещения России и Минобрнауки России подготовлены 33 запроса на изменения паспортов национального и федеральных проектов, в том числе в части корректировки значений показателей, уточнения методик их расчета, финансового обеспечения. В большинстве своем это касается внесения изменений в планы реализации федеральных проектов в части приведения их в соответствие с типами результатов и стандартизированных контрольных точек.

В соответствии с пунктом 6 Методических указаний № 4072п-П6 организация разработки и реализации национальных проектов в федеральных органах исполнительной власти осуществляется с учетом требования о формировании ведомственных проектных офисов в федеральных органах исполнительной власти и при необходимости в подведомственных организациях в статусе самостоятельных подразделений с полной занятостью сотрудников и возложением на них задач по организации проектной деятельности. Ведомственные проектные офисы нацпроекта образованы Минпросвещения России, Минобрнауки России, Росмолодежью в 2019 году¹⁵. До этого времени ведомственные проектные офисы в статусе самостоятельных подразделений сформированы не были.

По данным государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный

11. Пункт 39 Положения об организации проектной деятельности.

12. Пункт 90 Положения об организации проектной деятельности.

13. По данным информационной системы «КонсультантПлюс» текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://www.mintrans.ru> по состоянию на 5 декабря 2018 года.

14. Утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14).

15. Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 15 февраля 2019 г. № 76, приказ Росмолодежи от 14 марта 2019 г. № 74, приказ Минобрнауки России от 29 марта 2019 г. № 175.

бюджет») всеми субъектами Российской Федерации разработаны региональные проекты по 7 из 10 федеральных проектов нацпроекта «Образование»: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего», «Молодые профессионалы», «Социальная активность». Кроме 7 указанных проектов 16 регионов¹⁶ утвердили региональные проекты «Новые возможности для каждого», а Ленинградская область участвует во всех 10 федеральных проектах.

7.2. Цель 2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможности достижения целей и риски его реализации

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹⁷ определены механизмы и ключевые действия по достижению национальных целей, реализация которых в том числе предусмотрена в нацпроекте «Образование».

При формировании проекта национального проекта «Образование» Минпросвещения России в соответствии с поручением¹⁸ Председателя Правительства Российской Федерации произведена оценка вклада федеральных проектов в достижение национальных целей, установленных Указом № 204¹⁹. По оценке Министерства каждый из 10 федеральных проектов в той или иной степени оказывает влияние на достижение каждой из национальных целей, кроме пятой²⁰.

В целом приведенная Министерством оценка представляется достаточно обоснованной, согласно которой на достижение цели «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации» наибольшее влияние окажет мероприятие ФП «Поддержка семей, имеющих детей» по созданию новых мест в детских садах, которое является важным условием при принятии решения о рождении ребенка и возможности для женщин продолжения трудовой деятельности. При этом строительство детских садов предусмотрено в рамках нацпроекта «Демография» и не может являться фактором, влияющим на достижение национальной цели в рамках нацпроекта «Образование».

16. Республика Коми, Алтайский, Хабаровский края, Владимирская, Волгоградская, Кемеровская, Курганская, Оренбургская, Орловская, Омская, Самарская, Тамбовская, Ленинградская области, город Севастополь, Чувашская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ.

17. Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

18. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 г. № ДМ-П6-5608.

19. Письмо Минобрнауки России от 20 августа 2018 г. № МОН-П-3673.

20. Цель 5 – улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно.

Согласно Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года²¹ мероприятия НП «Образование» не являются ключевыми инструментами достижения национальных целей 1, 2 и 6²² Указа № 204.

Анализ мероприятий федеральных проектов, проведенный в рамках ЭАМ²³, показал, что задачи и мероприятия федеральных проектов способствуют повышению качества общего и профессионального образования, что может повлиять на достижение национальных целей, установленных Указом № 204. Однако влияние части из них проявится в более отдаленной перспективе, чем 2024 год.

Ряд мероприятий приоритетных проектов в сфере образования²⁴, государственных программ Российской Федерации по развитию образования, других документов стратегического планирования нашли свое отражение в планах реализации ФП нацпроекта «Образование».

Согласно паспорту нацпроект «Образование» включает выполнение 10 задач²⁵, соответствующих задачам Указа № 204, и получение 128 результатов. В числе новых результатов можно выделить несколько основных:

- обновление материально-технической базы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность исключительно по адаптированным основным общеобразовательным программам;
- создание региональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи с учетом опыта Образовательного фонда «Талант и успех»;
- создание мобильных технопарков «Кванториум» (для детей, проживающих в сельской местности и малых городах);
- создание 5000 мастерских, оснащенных современной материально-технической базой по одной из компетенций;
- разработку и внедрение системы грантовой поддержки образовательных организаций высшего образования с целью формирования и внедрения современных программ непрерывного образования;

21. По данным информационной системы «КонсультантПлюс» (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 13 мая 2019 года).

22. Цель 1 – обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации; Цель 2 – повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет); Цель 6 – ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа.

23. Экспертно-аналитическое мероприятие Счетной палаты Российской Федерации.

24. Приоритетные проекты по стратегическому направлению Российской Федерации «Образование» – «Современная цифровая образовательная среда», «Создание современной образовательной среды для школьников», «Рабочие кадры для передовых технологий», «Вузы как центры пространства создания инноваций» и «Доступное дополнительное образование» утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 г. № 9).

25. Задача «Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся» включена в 2 ФП – «Успех каждого ребенка» и «Социальная активность».

- конкурсный отбор на предоставление субсидий (грантов) лучшим практикам в сфере добровольчества (волонтерства), реализуемым в субъектах Российской Федерации.

Нацпроект «Образование» включает в себя 27 основных и 20 дополнительных показателей:

	Количество целей	Общее число показателей	В том числе:	
			основные	дополнительные
1. ФП «Современная школа»	1	6*	2	4
2. ФП «Успех каждого ребенка»	1	4*	4	-
3. ФП «Поддержка семей, имеющих детей»	1	2	2	-
4. ФП «Цифровая образовательная среда»	1	8	8	-
5. ФП «Учитель будущего»	1	4*	2	2
6. ФП «Молодые профессионалы»	1	9*	5	4
7. ФП «Новые возможности для каждого»	1	3	2	1
8. ФП «Социальная активность»	2	4*	-	4
9. ФП «Экспорт образования»	1	1	1	-
10. ФП «Социальные лифты для каждого»	1	2	1	1
НП «Образование»	2	4*	-	4
Всего	12	47	27	20

* 4 показателя, характеризующие достижение целей нацпроекта, включены в состав показателей 5 федеральных проектов.

В соответствии с письмом № П6-29821²⁶ в разделе «Цели, целевые и дополнительные показатели национального проекта» приводятся цели, целевые и дополнительные показатели, утвержденные в Указе № 204.

Паспортом утверждены 4 целевых показателя, один из которых предусмотрен Указом № 204 – «Вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования».

26. Пункт 3 письма Аппарата Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № П6-29821 «О направлении разъяснений по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов».

	Цель, целевой показатель, дополнительный показатель	Базовое значение	Плановое значение 2024 г.
1. Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования			
1.1.	Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, место Российской Федерации (не ниже)*	14,5** (12.2015)	10
1.2.	Место России в мире по присутствию университетов в ТОП-500 глобальных рейтингов университетов***	17 (12.2017)	10
2. Воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций			
2.1.	Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, %****	71 (12.2017)	80
2.2.	Численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего профессионального и высшего образования, млн человек нарастающим итогом*****	1,61 (12.2017)	8,8

* Показатель включен в ФП «Современная школа» и ФП «Учитель будущего».

** По результатам международных исследований: охват дошкольным образованием; охват программами раннего развития (дошкольное образование является составной частью общего образования); результаты TIMSS (4 и 8 классы) по математическому и естественнонаучному направлениям; результаты PISA по направлениям математическая грамотность, естественнонаучная и читательская грамотность; выпуск по программам среднего общего образования в рейтинге «Международная программа по оценке образовательных достижений учащихся».

*** Значение показателя является средним арифметическим от мест Российской Федерации по количеству образовательных организаций высшего образования, вошедших в ТОП-500 мировых рейтингов QS, THE, ARWU. Место Российской Федерации в каждом из мировых рейтингов считается отдельно. Предметные рейтинги не учитываются. Показатель включен в ФП «Молодые профессионалы».

**** Показатель включен в ФП «Успех каждого ребенка».

***** Показатель включен в ФП «Социальная активность».

Числовые значения двух показателей, утвержденных Указом № 204 в составе задач нацпроекта, включены в состав показателей федеральных проектов²⁷.

Так как цели (целевые показатели) нацпроекта «Образование» являются одновременно целями госпрограмм «Развитие образования» и «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (в части высшего образования), то достижение целей указанных госпрограмм напрямую зависит от успешности реализации нацпроекта.

27. ФП «Учитель будущего» – «Внедрение национальной системы профессионального роста педагогических работников, охватывающей не менее 50 % учителей общеобразовательных организаций»; ФП «Экспорт образования» – «Увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях».

Методики расчета целевых показателей нацпроекта и ФП утверждены соответствующими приказами²⁸. При этом требуют доработки методики расчета двух показателей, предложенных для оценки целей нацпроекта.

1. Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, являющийся одним из основных показателей нацпроекта, предложено рассчитать как средневзвешенное значение результатов трех исследований (PISA, TIMSS, PIRLS).

Анализ показал, что, во-первых, исследования охватывают определенные возрастные группы учащихся и направления их подготовки. Во-вторых, исследования имеют разные циклы и не совпадают по годам. Так, в мониторинге PISA участвуют только 15-летние учащиеся (проводится 1 раз в 3 года по направлениям «математическая грамотность», «естественнонаучная грамотность» и «читательская грамотность»); в мониторинге TIMSS – только 4 и 8 классы по «математическому» и «естественнонаучному» направлениям (проводится 1 раз в 4 года); в мониторинге PIRLS – только 4 класс (проводится 1 раз в 5 лет по «качеству чтения и понимания текста»). Кроме того, в обозначенных исследованиях участвует разное количество (от 50 в PIRLS до 80 в PISA) и состав стран.

Поскольку в мировой практике не существует средневзвешенного результата исследований, данный показатель является не позицией России среди других стран, а расчетным значением, используемым только для целей мониторинга самого показателя. В этой связи считаем целесообразным рассматривать результаты каждого исследования отдельно, как это принято в мировой практике²⁹.

Методика расчета указанного показателя утверждена приказом³⁰ Рособрнадзора, согласно которому при построении средневзвешенного показателя используются весовые коэффициенты, рассчитанные по формуле: $A_i = 1 + 0,067 \times (X_{\max} - X_i) / X_i$, где A_i – весовой коэффициент, X_i – место России в i -м исследовании, X_{\max} – максимальное из значений X_i .

При этом необходимость применения весового коэффициента, а также использование значения 0,067 в формуле остаются необоснованными. Значение показателя без применения соответствующих коэффициентов составляет 13,25 (с применением коэффициента – 14,5, что и стало базовым значением).

28. Приказом Минобрнауки России от 16 апреля 2019 г. № 235 – по 3 федеральным проектам: «Молодые профессионалы» (4 показателя), «Новые возможности для каждого» (3) и «Экспорт образования» (1); приказом Росмолодежи от 15 апреля 2019 г. № 118 – по ФП «Социальная активность» (4); приказом Минпросвещения России от 17 апреля 2019 г. № 179 – по 7 ФП: «Современная школа» (5), «Успех каждого ребенка» (4), «Поддержка семей, имеющих детей» (2), «Цифровая образовательная среда» (8), «Учитель будущего» (3), «Молодые профессионалы (повышение конкурентоспособности профессионального образования)» (5), «Социальные лифты для каждого» (2); приказом Минпросвещения России от 15 апреля 2019 г. № 170 – «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием» на уровне нацпроекта «Образование»; приказом Рособрнадзора от 17 апреля 2019 г. № 473 – «Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, средневзвешенное место Российской Федерации» (1).

29. Глобальная практика Всемирного банка по вопросам образования: Доклад P16484C («Россия достигла наивысшего результата в исследовании PIRLS, которое измеряет достижения учащихся начальной школы в чтении, и вошла в первую десятку стран в рейтинге исследования TIMSS, которое оценивает достижения восьмиклассников по математике и естествознанию. Но при этом Россия демонстрирует примерно средние или ниже среднего результаты в исследовании грамотности пятнадцатилетних учащихся PISA»).

30. Приказ Рособрнадзора от 17 апреля 2019 г. № 473.

Кроме этого, подведение итогов по определению места в международных исследованиях осуществляется в декабре года, следующего за годом исследования. Поскольку международные исследования проводятся не каждый год, то в 2021 и 2023 годах значения показателей должны оставаться на уровне 2020 и 2022 годов соответственно. Для ежегодного улучшения значения показателя данной Методикой предусмотрено использование результатов «Оценки по модели PISA» в годы, когда основное международное исследование PISA не проводится (то есть в 2019, 2020, 2022, 2023 годах). Исследование «Оценка по модели PISA» предусмотрено проводить только в России при выборке не менее 200 образовательных организаций общего и среднего профессионального образования из 40 регионов. В связи с этим баллы, полученные при указанном исследовании, позволят сделать вывод лишь о том, какое место могла бы занять Россия, если бы основное исследование состоялось, и другие страны показали бы те же самые результаты, что и в предыдущем исследовании (то есть год или 2 года назад).

Таким образом, целевой показатель «Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, место Российской Федерации (не ниже)» не обеспечит однозначного понимания достижения цели национального проекта, его значения недостаточно обоснованы.

2. Методика расчета показателя «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием» утверждена приказом³¹ Минпросвещения России, согласно которой значение показателя формируется по данным федерального статистического наблюдения.

Мероприятия по совершенствованию статистического наблюдения детей от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, были предусмотрены ранее в рамках приоритетного проекта «Дополнительное образование детей»³² (контрольная точка 33 со сроком исполнения 1 сентября 2018 года) и плана реализации федерального проекта «Успех каждого ребенка» (пункт 10.1.3 со сроком исполнения 1 мая 2019 года).

В целях достоверного расчета показателя 20 мая 2019 года³³ Росстату вновь поручено обеспечить расчет среднего количества видов занятий по дополнительным образовательным программам, посещаемых одним ребенком в возрасте от 5 до 18 лет, имея в виду исключение двойного счета.

При этом Методика Минпросвещения России уже предусматривает использование понижающего коэффициента, характеризующего среднее количество видов занятий по дополнительным программам, посещаемых одним ребенком. В соответствии с данной Методикой понижающий коэффициент определяется на основании данных формы федерального статистического наблюдения № 1-качество услуг «Вопросник

31. Приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 15 апреля 2019 г. № 170.

32. Приоритетный проект «Дополнительное образование детей» утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30 ноября 2016 г. № 11.

33. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 20 мая 2019 г. № 6.

выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения и социального обслуживания, содействия занятости населения» (собирается 1 раз в 2 года). При этом выборка для проведения опроса представляется нерепрезентативной, так как составляет менее 0,5 % (0,47 %) детей от 5 до 18 лет (по данным Росстата на 1 января 2018 года численность детей указанной возрастной категории составляет 20,6 млн детей). Кроме этого, коэффициент рассчитан в среднем по России и его применение для расчета показателя в разрезе регионов представляется некорректным.

ФП «Молодые профессионалы» предусматривает государственную поддержку ведущих университетов в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (не менее 30 университетов) в объеме 81 387,3 млн рублей (объем финансового обеспечения на 2019–2020 годы – 11 752,9 и 11 923,7 млн рублей не соответствует объему, утвержденному постановлением № 211³⁴). Однако для ряда ведущих вузов доля государственной поддержки в общем объеме финансового обеспечения деятельности вузов составляет менее 10 %, что не является решающим фактором достижения результатов ФП «Молодые профессионалы».

При этом необходимо отметить, что в ФП не отражены вопросы эффективности функционирования всех остальных вузов, обеспечения ими региональных рынков труда кадрами, соответствующими требованиям работодателей. Между тем, в трети российских регионов отсутствуют вузы с наивысшими баллами ЕГЭ зачисленных студентов. Результаты олимпиады «Я – профессионал» показали значительный разрыв качества профессионального образования между ведущими университетами и основной группой вузов³⁵.

Набор показателей ФП «Молодые профессионалы» не может в достаточной мере охарактеризовать выполнение поставленной задачи по обеспечению модернизации профессионального образования, а их значения порой вызывают вопросы. Например, на 2018–2024 годы запланировано выполнение лишь 75 % показателей эффективности реализации программ развития ведущих университетов. То есть предусмотрено, что четверть показателей ведущими вузами не будет выполнена.

По доле бюджетных мест на инженерные специальности Россия занимает 1 место в мире, при этом у четверти абитуриентов средний балл ЕГЭ ниже 56 баллов, и лишь треть из них планирует работать по специальности³⁶. Остро стоит проблема отсутствия у вузов возможности развиваться и модернизировать материально-техническую базу.

Основные бюджетные ассигнования в сфере высшего образования направлены на текущие расходы – это субсидии на выполнение государственного задания, из которых около 70 % расходуются на заработную плату. Так, в 2016–2018 годах

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 211: 9000000 тыс. рублей в 2013 году, 10500000 тыс. рублей в 2014 году, 10500000 тыс. рублей в 2015 году, 11100 155,9 тыс. рублей в 2016 году, 10520 710,2 тыс. рублей в 2017 году, 10067 898,8 тыс. рублей в 2018 году, 10060 995,8 тыс. рублей в 2019 году, 10231 514,3 тыс. рублей в 2020 году.

35. Доклад Центра стратегических разработок и НИУ ВШЭ (2018 год).

36. Мониторинг эффективности..., 2016, с. 73,74, 83–86; Карпов, 2018.

финансирование госзадания составляло 57–58 % общего объема бюджетных ассигнований на высшее образование.

Объем бюджетных ассигнований на высшее образование в 2016–2018 годах



При этом затраты на развитие вузов, их материально-технической базы (приобретение оборудования и капитальный ремонт) составляют незначительную долю в расходах – от 1,1 до 1,7 % за 2016–2018 годы.

Расходы на капитальные вложения также ежегодно снижались (с 20,6 млрд рублей в 2016 году до 17,7 млрд рублей в 2018 году).

Расходы на капитальные вложения в сфере высшего образования в 2016–2018 годах



Еще одна важная проблема региональных вузов – отсутствие или слабость собственных исследований и разработок, оторванность от современного уровня науки и технологий.

В группе стран с высоким охватом высшим образованием у России самые низкие подушевой ВВП и производительность труда, что свидетельствует о низкой капитализации знаний и навыков. По данным доклада «Global Human Capital-2017», изданного Всемирным экономическим форумом в сентябре 2017 года, Россия занимает высокое 4-е место в мире с точки зрения объема человеческого капитала, но лишь 42-е место по параметрам реального использования навыков в трудовой деятельности. При этом по показателю «Доступность квалифицированных работников» Россия занимает только 89-е место в мире. Эти факты говорят о слабости реального влияния формально высокого уровня образования населения на экономический рост.

Нацпроект не имеет целевого показателя, характеризующего сферу среднего профессионального образования (СПО). ФП «Молодые профессионалы»

характеризует модернизацию СПО по достижению таких показателей как: доля выпускников организаций СПО, прошедших аттестацию с использованием механизма демонстрационного экзамена (25 % в 2024 году) и доля организаций СПО, проводящих аттестацию с использованием механизма демонстрационного экзамена (50 % в 2024 году).

В ФП «Молодые профессионалы» предусмотрено развитие инфраструктуры СПО, в то время как мероприятий по обеспечению ее эффективного использования недостаточно. Данная ситуация может быть осложнена недостатками нормативно-правовой базы, препятствующими эффективной реализации запланированных нацпроектом мероприятий.

По данным НИУ ВШЭ, профессиональное образование (СПО и программы профессиональной подготовки рабочих) дает неприемлемо низкую заработную премию³⁷ – около 14 %, что является одной из причин увеличения доли выпускников 9-х классов до 50 % (с 37 % в 2013 году), которые после получения среднего профессионального образования не идут работать по специальности, а поступают в организации высшего образования.



Значительная доля рабочих мест в экономике занимает трудовыми мигрантами, не имеющими должной квалификации и стимулов к ее повышению. В этих условиях трудно рассчитывать на существенный рост производительности труда³⁸.

37. Размер заработной премии – это отношение средней заработной платы конкретной категории работников к средней заработной плате работников, имеющих только среднее общее образование (11 классов).

38. Доклад НИУ ВШЭ «национальные цели социального развития: вызовы и решения (при участии Всемирного банка, Москва 2019).

ФП «Успех каждого ребенка» характеризуется 5-ю основными показателями. Согласно приказу Минпросвещения России³⁹ показатель «Число детей, получивших рекомендации по построению индивидуального учебного плана в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями» формируется на основании отчета оператора проекта «Билет в будущее». В 2018 году оператором являлся Союз «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)» (далее – Союз)⁴⁰.

По данным отчетности Союза⁴¹, в 2018 году 118 929 участников проекта «Билет в будущее» получили индивидуальные рекомендации по формированию профессиональной траектории по итогам участия в проекте. При этом базовое значение показателя предусмотрено равным нулю, то есть занижено и требует корректировки.

В ходе анализа данных ГИИС «Электронный бюджет» установлено, что результаты региональных проектов и их числовые значения не соответствуют результатам, запланированным федеральными проектами, что создает трудности при анализе участия регионов в реализации федеральных проектов. Например, в региональных проектах «Успех каждого ребенка» не отражены результаты, соответствующие результатам федерального проекта:

- создание региональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, с учетом опыта Образовательного фонда «Талант и успех» в каждом субъекте Российской Федерации (результат предусмотрен только в 61 региональном проекте);
- функционирование не менее 245 детских технопарков «Кванториум» (результат предусмотрен только в 70 региональных проектах);
- функционирование не менее 340 мобильных технопарков «Кванториум» (результат предусмотрен в 71 региональном проекте);
- создание не менее 100 ключевых центров дополнительного образования детей (результат предусмотрен только в 30 региональных проектах);
- целевая модель развития региональных систем дополнительного образования детей будет внедрена во всех субъектах Российской Федерации (результат предусмотрен только в 55 региональных проектах).

Целью ФП «Поддержка семей, имеющих детей» является создание условий для повышения компетентности родителей обучающихся в вопросах образования

39. Приложение № 2 приказа Министерства просвещения Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. № 179 «Об утверждении методик расчета целевых показателей федеральных проектов национального проекта «Образование».

40. Реализация Союзом проекта «Билет в будущее» осуществлялась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1302 «Об утверждении Правил предоставления в 2018 году субсидии из федерального бюджета за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации союзу «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)» на реализацию проекта «Билет в будущее». Финансовое обеспечение реализации проекта составило 1,0 млрд рублей, выделенных из резервного фонда Правительства Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2018 г. № 305-р. Кассовое исполнение составило 681 471,2 тыс. рублей, или 68,1%.

41. Письмо в Минпросвещения России от 15 февраля 2019 г. № 1/WSR-363/2019.

и воспитания, в том числе для раннего развития детей в возрасте до трех лет путем предоставления в 2024 году не менее 20 млн услуг психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям (законным представителям) детей, а также гражданам, желающим принять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей.

Задачей федерального проекта является создание условий для раннего развития детей в возрасте до 3-х лет, реализация программы психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье.

Таким образом, цель и задача ФП «Поддержка семей, имеющих детей» не скоординированы. Задача федерального проекта по созданию условий для раннего развития детей в возрасте до 3-х лет не обеспечивает достижение цели, поставленной в отношении неопределенного круга детей и их родителей.

В связи с этим стоит отметить, что в соответствии с Разъяснениями по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов⁴² перечень задач может быть дополнен иными задачами, кроме поставленных в Указе № 204.

В число результатов реализации ФП «Поддержка семей, имеющих детей» включено:

1) Создание к 31 декабря 2019 года федерального портала информационно-просветительской поддержки родителей.⁴³ для финансового обеспечения которого в 2019 году выделены средства федерального бюджета в объеме 25,0 млн рублей в рамках госзадания на выполнение общественно-значимого мероприятия «Обеспечение функционирования федерального портала информационно-просветительской поддержки родителей»⁴⁴ ФГАУ ФНФРО⁴⁵.

Необходимо отметить, что подобный портал (ya-roditel.ru) создан намного раньше Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, учредителем которого от имени Российской Федерации является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Библиотека для детей и родителей включает, в основном, одни и те же публикации, можно получить консультации психолога, юриста, специалиста по подростковой профориентации и т.д. Данный факт может свидетельствовать об отсутствии взаимодействия по решению «перекрестных» вопросов между федеральными органами исполнительной власти. Несмотря на разные цели порталов, считаем целесообразным обеспечить интеграцию порталов в целях формирования единой информационной повестки для родителей.

42. Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № П6-29821.

43. Портал будет ориентирован на работу со следующими категориями семей: семьи, в которых воспитывается неродной ребенок (семьи опекунов, усыновителей, в которых детей воспитывают приемные родители (отчим или мачеха), приемные семьи, детские дома семейного типа); малообеспеченные семьи, многодетные семьи; семьи, воспитывающие детей с особыми потребностями; неполные семьи; молодые семьи.

44. Государственное задание № 073-00083-19-02 на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов утверждено заместителем Министра просвещения Российской Федерации М.Н.Раковой 10 апреля 2019 года (в Государственном задании № 073-00083-19-00 от 11 января 2019 года указанное ОЗН отсутствует) (КБК 073 0709 02 2 ЕЗ НР 08100 «Создание федерального портала информационно-просветительской поддержки родителей»).

45. Федеральное государственное автономное учреждение «Фонд новых форм развития образования».

2) Оказание в 2024 году не менее 20 млн услуг психолого-педагогической, методической и консультативной помощи родителям (законным представителям) детей, а также гражданам, желающим принять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей, во всех субъектах Российской Федерации, с привлечением некоммерческих организаций (далее – НКО) и иных организаций, в том числе государственных и муниципальных.

На реализацию мероприятия на 2019–2024 годы предусмотрено финансовое обеспечение в объеме 8 314,0 млн рублей, по итогам которого ожидается повышение доступности и качества оказываемой услуги и расширение возможности некоммерческих организаций как субъектов экономической деятельности.

Целью ФП «Новые возможности для каждого» является создание условий для непрерывного обновления гражданами профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных навыков, повышение доступности и вариативности программ обучения путем создания интеграционной платформы непрерывного образования с 15 млн пользователей к 2024 году, а также увеличения охвата граждан, осваивающих программы непрерывного образования в образовательных организациях высшего образования до 3 млн человек к 2024 году⁴⁶.

Показатели, характеризующие достижение цели:

Наименование показателя	Значение показателя						
	2018 г. (базовое)	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Количество граждан, ежегодно проходящих обучение по программам непрерывного образования... в образовательных организациях высшего образования, не менее, млн человек	1,80	1,90	2,00	2,10	2,40	2,70	3,00
Количество пользователей интеграционной платформы непрерывного образования, млн человек	–	–	3,00	6,00	9,00	12,00	15,00
Доля образовательных программ, прошедших независимую оценку качества с участием работодателей, размещенных на интеграционной платформе непрерывного образования, не менее, %	–	–	1,00	5,00	10,00	15,00	25,00

Выполнение задачи ФП по формированию системы непрерывного обновления гражданами своих профессиональных знаний предусмотрено путем развития

46. По данным ГИИС «Электронный бюджет» Минобрнауки России направил запросы на изменение паспорта ФП «Новые возможности для каждого» (№№ Е7-2019-001 и Е7-2019-003) в части изменения результатов (скорректированы по типам результатов в соответствии с Методическими указаниями по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов, утвержденных Правительством Российской Федерации 22 марта 2019 г. № 2523п-П6), участников и контрольных точек ФП, а также финансового обеспечения результата: «Прошли обучение по программам непрерывного образования в образовательных организациях высшего образования, реализующих дополнительные образовательные программы и программы профессионального обучения».

организаций, реализующих программы дополнительного образования⁴⁷. Однако создание системы востребованности работодателем предлагаемых направлений дополнительного профессионального образования не предусмотрено, что может привести к формальному подходу организации повышения квалификации, что может привести к формальному повышению квалификации одних и тех же лиц, уже вовлеченных в программы дополнительного образования.

По данным доклада «Россия 2025: от кадров к талантам»⁴⁸ обучение большинства людей в России заканчивается с выпуском из вуза, не позже 25 лет. Обучение в процессе трудовой деятельности часто представлено формальным повышением квалификации либо точечным закрытием пробелов системы образования. В среднем по России затраты работодателей на обучение сотрудников в 10 раз меньше, чем в Европе. В образовательных программах в нашей стране участвуют 15 % работоспособного населения и 1 % пенсионеров. В развитых странах эти данные составляют 40 и 5 % соответственно.

В рамках ФП «Современная школа» к концу 2024 года предусмотрено создание 294 293 новых мест, а также строительство 27 новых школ⁴⁹. Протоколом заседания проектного комитета по НП «Образование» от 18 июля 2019 г. № 2⁵⁰ Минпросвещения России поручено направить в проектный комитет анализ потребности в дополнительных местах в школах, с учетом существующей мощности, степени износа зданий, демографического прогноза и темпов строительства, проведенный в соответствии с протоколом заседания проектного комитета от 18 апреля 2019 г. № 1. На основании указанного можно сделать вывод, что при формировании национального проекта подобный анализ не проводился.

Отметим, что одним из результатов приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников»⁵¹ являлось формирование и утверждение функциональных требований к современной образовательной среде «Школы нового типа». Однако соответствующая контрольная точка исключена из приоритетного

47. Создание интеграционной платформы непрерывного образования и набора сервисов, обеспечивающих навигацию и поддержку граждан при выборе образовательных программ и организаций; внедрение системы грантовой поддержки вузов с целью формирования и внедрения современных программ непрерывного образования; подготовка научно-педагогических работников и работников организаций-работодателей к реализации современных программ непрерывного образования (обучение по программам повышения квалификации прошли не менее 30 тыс. человек); участие не менее 20 % научно-педагогических работников вузов в реализации программ непрерывного образования.

48. Доклад The Boston Consulting Group (октябрь 2017).

49. Мероприятия: 1.5 «Созданы новые места в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа» – 11 500 мест; 1.6 «Реализованы мероприятия по модернизации инфраструктуры общего образования в отдельных субъектах Российской Федерации» – 16032 места; 1.7 «Обеспечение устойчивого развития сельских территорий» – 1 648 мест (на 31 декабря 2022 года); 1.8 «Реализация мероприятий по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа» – строительство 2-х общеобразовательных организаций (на 31 декабря 2021 года); 1.15 «В Российской Федерации ликвидировано обучение в 3-ю смену» – 35 113 мест; 1.21 «Создано не менее 230 тыс. новых мест в общеобразовательных организациях (продолжение реализации приоритетного проекта «Современная образовательная среда для школьников»)» – 230 000 мест; 1.22 «Построено и введено в эксплуатацию не менее 25 школ с привлечением частных инвестиций на условиях возвратного финансирования» – 25 объектов.

50. Пункт 9 протокола заседания проектного комитета по НП «Образование» от 18 июля 2019 г. № 2.

51. Паспорт приоритетного проекта «Создание современной образовательной среды для школьников», утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 г. № 9).

проекта⁵² после наступления ее планового срока (1 апреля 2017 года), то есть фактически не выполнена. При этом Минпросвещения России в срок до 30 сентября 2019 года поручена доработка концепции «Новая школа» (готовится рабочей группой по подготовке концепции «Новая школа» и проведению анализа современных архитектурных, инженерных и дизайн-решений образовательных организаций, в том числе с учетом международной практики⁵³) и внесение предложений о ее нормативно-правовом статусе.

Софинансирование из федерального бюджета строительства школ осуществляется с 2016 года. Однако до настоящего времени не проведены исследования экономической и образовательной эффективности новых инженерных и технологических решений⁵⁴, используемых при строительстве зданий школ.

Федеральным проектом предусмотрено мероприятие по строительству 25 школ с привлечением частных инвестиций на условиях возвратного финансирования. Модель реализации данного мероприятия, в том числе типовую форму договора государственно-частного партнерства, предусмотрено утвердить только к 1 января 2022 года (за два года до окончания нацпроекта). Хотя закон о государственно-частном партнерстве работает с 2015 года⁵⁵.

Согласно поручению Президента Российской Федерации от 18 декабря 2018 года № Пр-2424 и поручению Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2018 г. № СА-П13-9129 Минфину России поручено утвердить критерии и порядок привлечения частных инвестиций в национальные проекты. Однако до настоящего времени они не утверждены.

Следует отметить, что нацпроектом уже в 2019 году запланировано создание 75,9 тыс. новых мест в школах, что потребует от региональных и муниципальных органов управления образованием принятия срочных мер по кадровому обеспечению учебного процесса. Федеральным и региональными проектами соответствующие мероприятия не предусмотрены. При этом уже в 2018–2019 учебном году в государственных школах число вакантных должностей педагогических работников составляло 20,9 тыс. единиц, в том числе учителей – 10,4 тыс. единиц⁵⁶. Наибольшее число вакансий наблюдается по должностям учителей-дефектологов – 561 ставка, или 8,1% от числа ставок по штату (в том числе в сельских школах – 154 ставки, или 14,2% шт. ед.), учителей-логопедов – 1090 ставок, или 5,6%, социальных педагогов – 663 ставки,

52. В соответствии с протоколом заседания проектного комитета по основному направлению развития Российской Федерации «Образование» от 25 апреля 2017 г. № 31 (4) по результатам доклада заместителя Министра образования и науки Российской Федерации И.В.Кузнецовой, а также состоявшегося обсуждения, принято решение в части исключения контрольной точки «Созданы и утверждены функциональные требования к современной образовательной среде». Указанный запрос на изменение приоритетного проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 мая 2017 г. № 6).

53. Пункт 8 протокола заседания проектного комитета по НП «Образование» от 18 июля 2019 г. № 2.

54. Протокол заседания проектного комитета по НП «Образование» от 18 июля 2019 г. № 2.

55. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

56. Данные федерального статнаблюдения по форме ОО-1, утвержденной приказом Росстата № 429 от 17 августа 2016 года (по состоянию на 15 октября 2018 года).

или 2,8 %, педагогов-психологов – 1621 ставка, или 5,2 %, педагогов дополнительного образования – 1744 ставки, или 2,9 %, тьюторов – 442 ставки, или 8,5 %. Число вакансий учителей математики составляет 1025 штатных единиц, учителей иностранного языка – 2041 единиц.

Позиция России в международных исследованиях представлена в таблице:

Исследование	Направление	2018 г.
PISA 2015	Математическая грамотность	(базовое)
	Читательская грамотность	26
	Естественнонаучная грамотность	32
TIMSS 2015	Математика 4 класс	7
	Естествознание 4 класс	4
	Математика 8 класс	6
	Естествознание 8 класс	7
PIRLS 2016	Читательская грамотность	1
	Среднее	13,25

Указанные места свидетельствуют о том, что ученики начальной школы показывают лучшие результаты по сравнению с учениками среднего звена. Например, по исследованию PIRLS 2016 года ученики 4 класса по читательской грамотности заняли 1 место, а по читательской грамотности среди 15-летних – только 26 место (исследование PISA).

Для достижения цели нацпроекта «Образование» по вхождению России в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования важно устранить неравенство в качестве образования, повышая уровень наиболее слабых учащихся. О разрыве в качестве образования свидетельствуют данные статистики, согласно которым в 2018 году 2,9 % городских выпускников 9 и 11 классов не получили аттестат об основном или среднем общем образовании, а в селе этот показатель составил 6,6 % выпускников.

По данным Всемирного банка, Россия демонстрирует примерно средние результаты в исследовании грамотности пятнадцатилетних учащихся PISA и России необходимо улучшить свои показатели примерно на одно стандартное отклонение, чтобы попасть в первую десятку. Достичь этой задачи можно, повысив баллы учащихся, демонстрирующих низкие результаты, до минимальных 500 баллов по PISA. По мнению НИУ ВШЭ, эти люди с большой вероятностью не смогут полноценно встроиться в экономику, что приведет к потерям в размере около 10–12 % ВВП.

Сокращение их доли в два раза означает прибавку минимум 5 % ВВП в долгосрочной перспективе. Однако в ФП не включены мероприятия по сокращению существующего разрыва в качестве образования, коррекции трудностей в обучении учащихся, имеющих соответствующие риски (предусмотрены только контрольные точки по созданию системы комплексной профилактики и коррекции). Считаем целесообразным выделить контрольные точки в отдельный результат.

Кроме этого, считаем необходимым предусмотреть формирование системы сравнения регионов и муниципалитетов, которая позволит учитывать результаты российских школьников в исследованиях качества образования в разрезе субъектов Российской Федерации.

В национальном проекте предусмотрен ряд мероприятий по обновлению содержания образования, при этом недостаточно внимания уделено вопросам развития у обучающихся всех уровней (школьники, студенты) предпринимательских навыков и мышления. Это особенно актуально с учетом того, что Россия отстает от стран-лидеров, например, Швейцарии, в которой 8 млн населения уже генерирует десятки тысяч стартапов ежегодно, и которая всерьез обсуждает введение обязательных курсов по предпринимательству для дополнительной поддержки этого двигателя развития современной экономики и общества⁵⁷.

Паспортом ФП «Цифровая образовательная среда» (далее – ФП «ЦОС») предусмотрен целевой показатель «Доля образовательных организаций, обеспеченных интернет-соединением со скоростью соединения не менее 100 Мбит/с – для образовательных организаций расположенных в городах, 50 Мбит/с – для образовательных организаций, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, а также гарантированным интернет-трафиком», значения которого запланированы на уровне от 65 % в 2019 году до 100 % к концу 2024 года.

Данный результат является «перекрестным» с результатами ФП «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика», которым установлен показатель «Доля государственных (муниципальных) образовательных организаций, реализующих образовательные программы общего образования и/или среднего профессионального образования, подключенных к сети Интернет.

Следует отметить различия в формулировках «перекрестных» показателей, что допускает неоднозначное толкование показателей, вариации при расчете и дублирование мероприятий.

Методики расчета показателей ФП «ЦОС» и ФП «Информационная инфраструктура» также содержат различия в формулировках, что создает возможность искажения данных при расчете показателя. Так, в ФП «ЦОС» показатель рассчитывается как отношение числа образовательных организаций, обеспеченных интернет-соединением и гарантированным интернет-трафиком⁵⁸, к общему числу государственных (муниципальных) образовательных организаций общего и/или среднего профобразования. При расчете аналогичного показателя ФП «Информационная

57. Информация НИУ ВШЭ к выступлению на Санкт-Петербургском экономическом форуме 2019 года.

58. «Подключенных к сети Интернет в формулировке ФП «Информационная инфраструктура».

инфраструктура» расчет производится в отношении образовательных организаций в соответствии с перечнем, представленным Минпросвещения России и утвержденным Минпросвещения России и Минкомсвязью России.

Кроме того, для расчета показателя в рамках ФП «ЦОС» в соответствии с Методикой расчета, утвержденной приказом⁵⁹ Минпросвещения России, необходимы данные, которые не предусмотрены формами федерального статистического наблюдения: формы № ОО-2⁶⁰ и № СПО-2⁶¹ не предусматривают разделение скорости доступа к сети Интернет на 100 Мбит/с и 50 Мбит/с.

Кроме того, в рамках ФП «Цифровая образовательная среда» не предусмотрены мероприятия по обновлению или созданию в зданиях образовательных организаций инфраструктуры, обеспечивающей функционирование информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях внедрения в основные образовательные программы современных технологий обучения, качественного изменения содержания образования.

Финансовое обеспечение реализации нацпроекта «Образование»

Важной предпосылкой к успешности нацпроекта является реализация оптимистичного варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. Применение бюджетного маневра позволит добиться дополнительного прироста национальной экономики 0,5 % ВВП ежегодно. Для этого нужно произвести перераспределение бюджетных средств путем увеличения расходов бюджета, в том числе по направлению «Образование» на 0,8-1 % ВВП (в разные годы). По величине бюджетных расходов на образование в процентах ВВП Россия уступает развитым странам и странам Центральной и Восточной Европы более чем на 1 % ВВП.

В период 2019–2021 годов расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на образование составят 3,6 % ВВП ежегодно, что соответствует уровню 2015–2017 годов. Этого недостаточно для страны, которая хочет конкурировать со странами – лидерами в области инноваций и технологий.

59. Приложение № 4 к приказу Министерства просвещения Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. № 179.

60. Форма № ОО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации» утверждена приказом Росстата от 23 декабря 2016 г. № 851.

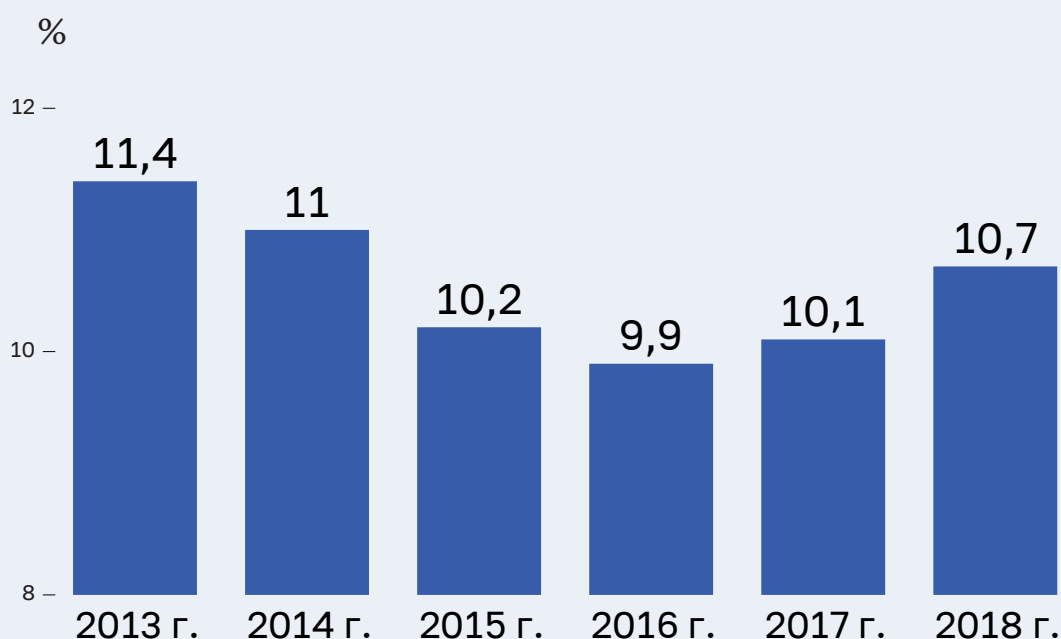
61. Форма № СПО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности профессиональной образовательной организации» утверждена приказом Росстата от 15 декабря 2015 г. № 635.



Недостаточность финансового обеспечения нацпроекта отмечается в материалах ряда экспертов. Например, по данным НИУ ВШЭ, для достижения цели нацпроекта по глобальной конкурентоспособности российского образования необходимо увеличение финансового обеспечения его реализации, в том числе: на мероприятия по обеспечению устойчивого равенства образовательных возможностей в объеме 3,6 млрд рублей; на создание цифровых учебно-методических комплексов по 14 базовым и 40 профильным предметам школьной программы для обеспечения индивидуальных особенностей восприятия каждого ученика – около 36,0 млрд рублей; на переподготовку руководителей образовательных организаций всех уровней образования, на увеличение норматива создания одного места в общеобразовательных организациях, отвечающего требованиям современной образовательной среды (до 1,5 млн рублей), на ФП «Поддержка семей, имеющих детей» – 141,0 млрд рублей (заложено всего 8,56 млрд рублей).

Доля расходов на образование в общих расходах бюджетной системы Российской Федерации с 2016 года имеет положительную динамику и в 2018 году составила 10,7 % всех расходов:

Доля расходов на образование в общих расходах бюджетной системы Российской Федерации в 2013–2018 годах



Рост расходов бюджетной системы Российской Федерации на образование в номинальном выражении в 2019 году составит 7,4 % к 2018 году, при этом в реальном выражении – всего 3 %.

Расходы бюджета в реальном исчислении падают в расчете на 1 обучающегося соответствующего уровня образования (в ценах 2012 года) в период 2012–2017 годов. В 2018 году наблюдается незначительный рост указанных расходов, тем не менее, значение удельных расходов находится ниже уровня 2012–2015 годов⁶².

62. Данные НИУ ВШЭ (по дошкольному, общему, представлены данные исходя из объема консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации. По среднему профессиональному образованию, высшему образованию представлены данные исходя из объема консолидированного бюджета Российской Федерации).

Бюджетные расходы на 1 обучающегося в целом по Российской Федерации в ценах 2012 года



Расходы на реализацию нацпроекта «Образование» составят всего 3 % от общего объема номинальных расходов, которые планируются на ближайшие шесть лет.

Общий планируемый объем финансового обеспечения реализации национального проекта «Образование» за счет всех источников финансирования с 2019 по 2024 год составляет 780 931,5 млн рублей, из них за счет средств: федерального бюджета – 719 778,0 млн рублей (в том числе межбюджетные трансферты – 408 389,9 млн рублей), консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 45 751,9 млн рублей (без учета межбюджетных трансфертов), внебюджетных источников – 15 401,6 млн рублей.



В соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ общий объем финансирования раздела 07 «Образование» в 2019–2021 годах составляет 836 399,1 млн рублей, 838 740,7 млн рублей и 880 026,2 млн рублей соответственно. Доля финансирования мероприятий национального проекта «Образование» за счет средств федерального бюджета в общем объеме финансирования раздела 07 «Образование» в 2019–2021 годах составляет 13,9 %, 14,6 % и 15,2 % соответственно.

Доля средств федерального бюджета в общем объеме финансового обеспечения реализации нацпроекта составляет 92,2 %.

Наибольший объем финансирования из федерального бюджета предусмотрен на федеральный проект «Современная школа» – 35,1 % объема бюджетных средств, выделенных на реализацию нацпроекта.

Объем финансирования, предусмотренный на реализацию нацпроекта в 2019 году, составил в соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ – 106 951,1 млн рублей, в соответствии со сводной бюджетной росписью (СБР) по состоянию на 1 ноября 2019 года – 108 064,1 млн рублей. Кассовое исполнение составило 73 814,5 млн рублей, или 68,3 % от ассигнований, установленных СБР.

(млн рублей)

		Федеральный закон № 459-ФЗ	СБР на 01.09.2019	Кассовое исполнение на 01.09.2019	% исполнения к СБР
Национальный проект «Образование», в том числе:	Е	106 951,1	108 064,1	73 814,5	68,35
ФП «Современная школа»	Е1	50 288,5	50 772,7	26 440,2	52,1
ФП «Успех каждого ребенка»	Е2	9 856,4	9 856,4	6 435,2	65,3
ФП «Поддержка семей, имеющих детей»	Е3	700,0	700,0	667,9	95,4
ФП «Цифровая образовательная среда»	Е4	3 200,0	3 200,0	2 117,2	66,2
ФП «Учитель будущего»	Е5	1 700,0	1 732,0	1 137,6	65,7
ФП «Молодые профессионалы»	Е6	27 128,0	27 758,7	26 330,1	94,8
ФП «Новые возможности для каждого»	Е7	880,0	880,0	0,0	0,0
ФП «Социальная активность»	Е8	1 941,2	3 312,7	2 280,2	68,8
ФП «Экспорт образования»	Е9	9 613,5	9 613,5	8 309,4	86,4
ФП «Социальные лифты для каждого»	ЕА	230,0	238,0	96,7	40,6
Реализация мероприятий НП «Образование»	Е0	1 413,5	0,0	0,0	0,0

По состоянию на 1 ноября 2019 года заблокированные лимиты бюджетных обязательств отсутствуют.

Основной объем бюджетных расходов исполнен по ФП «Поддержка семей, имеющих детей» – 95,4 % от объема, предусмотренного СБР, ФП «Молодые профессионалы» – 94,8 % СБР, ФП «Экспорт образования» – 86,4 % СБР. Не исполнялись бюджетные расходы по ФП «Новые возможности для каждого». На низком уровне исполнены расходы на реализацию мероприятий ФП «Современная школа» (52,1 % объема СБР), ФП «Социальные лифты для каждого» (40,6 % объема СБР).

Доля объема межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов, утвержденных на ФП «Успех каждого ребенка» и ФП «Цифровая образовательная среда», составляет порядка 70–80 %.

В рамках ФП «Поддержка семей, имеющих детей» предусмотрено оказание господдержки НКО в объеме 670,0 млн рублей⁶³. По состоянию на 1 июля 2019 года заключено 59 соглашений на предоставление субсидии из 95, при том, что согласно пункту 2.1.6 плана мероприятий по реализации ФП соглашения с НКО должны быть заключены до 1 апреля 2019 года. По состоянию на 1 октября 2019 года заключены все 95 соглашений, кассовое исполнение составило 641,5 млн рублей.

Анализ правовой базы, регламентирующей порядок предоставления субсидий регионам на реализацию мероприятий в рамках НП «Образование» выявил следующее. Согласно пункту 5 Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации⁶⁴, целевое назначение субсидий определяется правилами предоставления субсидий и соглашениями исходя из расходных обязательств субъектов Российской Федерации, на софинансирование которых предусмотрены субсидии. Вместе с тем Правилами предоставления субсидий⁶⁵ не детализированы расходы на реализацию мероприятий:

- 1) по созданию центров непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников и аккредитационных центров системы образования в рамках ФП «Учитель будущего» (заключены соглашения с 11 субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидии на общую сумму 1564,3 млн рублей). Методические рекомендации по созданию центров⁶⁶, детализирующие расходы на реализацию мероприятий, не являются нормативным документом, их применение не является обязательным требованием;
- 2) по разработке и распространению в системе среднего профессионального образования новых образовательных технологий и формы опережающей профессиональной подготовки в рамках ФП «Молодые профессионалы» (заключены соглашения с 14 субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидии на общую сумму 696,5 млн рублей);
- 3) по созданию ключевых центров дополнительного образования детей (заключены соглашения с 7 субъектами Российской Федерации на общую сумму 96 961,7 млн рублей) и по созданию мобильных технопарков «Кванториум» (заключены соглашения с 12 субъектами Российской Федерации на сумму 183 038,3 млн рублей) в рамках ФП «Успех каждого ребенка».

63. КБК 073 0709 02 2 ЕЗ НР 62292 «Государственная поддержка некоммерческих организаций в целях оказания психолого-педагогической, методической и консультативной помощи гражданам, имеющим детей», ВР 633 «Субсидии (гранты в форме субсидий), не подлежащие казначейскому сопровождению».

64. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999.

65. Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов отдельных мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Образование», в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

66. Распоряжение Минпросвещения России от 30 апреля 2019 г. № МР-4/02вн «Об утверждении Методических рекомендаций по созданию и функционированию центров оценки профессионального мастерства и квалификации педагогов, центров непрерывного повышения профессионального мастерства педагогических работников в рамках ФП «Учитель будущего».

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации национального проекта (федеральных проектов), а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей)

Установлены факты несвоевременного выполнения мероприятий, предусмотренных контрольными точками в 2019 году. Например, в рамках ФП «Молодые профессионалы» и результата «Обеспечен свободный доступ (бесплатный для пользователей) по принципу «одного окна» для всех категорий граждан, обучающихся по образовательным программам высшего образования и дополнительным профессиональным программам, к онлайн-курсам, реализуемым различными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и образовательными платформами» несвоевременная передача портала «Современная цифровая образовательная среда Российской Федерации» на баланс Министерства науки и высшего образования Российской Федерации влечет изменение сроков проведения конкурсных процедур и, следовательно, сроков реализации мероприятий по функционированию информационного портала⁶⁷.

Кроме того, не соблюден срок заключения соглашений с 21 подведомственной Минобрнауки России организацией о предоставлении субсидий (оказание господдержки на реализацию программ повышения конкурентоспособности в 2019 году), установленный Планом мероприятий по реализации ФП (план – 30 мая 2019 года, факт – 28 июня 2019 года).

В рамках ФП «Молодые профессионалы» предусмотрено на конкурсной основе ежегодно отбирать не менее 30 научно-педагогических работников из университетов, входящих в топ-200 предметных глобальных рейтингов, которым предоставляются гранты, для чего предусмотрено выделение средств федерального бюджета в объеме 1555,0 млн рублей, в том числе на 2019 год – 346,0 млн рублей⁶⁸. Срок выполнения контрольной точки 18.5.1 «Заключение соглашений о предоставлении субсидии...» запланирован на 30 сентября 2019 года. ФГАУ «Центр социологических исследований» в рамках выполнения госзадания объявил конкурс⁶⁹ на выполнение работ «Методическое и аналитическое сопровождение проведения конкурсного отбора образовательных организаций высшего образования, входящих в топ-200 предметных глобальных рейтингов, на предоставление грантов научно-педагогическим работникам». По состоянию на 19 августа 2019 года контракт с победителем конкурса не заключен.

67. 19.15.1 – Заключение соглашения о предоставлении субсидии на обеспечение функционирования информационного ресурса (портала), обеспечивающего доступ по принципу «одного окна» к онлайн-курсам, реализуемым различными образовательными платформами, 19.15.2 – Заключение соглашения о предоставлении субсидии на формирование независимых рейтингов онлайн-курсов, в том числе по критерию зачета результатов их освоения образовательными организациями высшего образования, 19.15.3 – Заключение соглашения о предоставлении субсидии на разработку и внедрение на базе информационного ресурса (портала) «одного окна» биометрической подсистемы подтверждения результатов освоения онлайн-курсов.

68. (НР 22500 «Реализация мероприятий, направленных на грантовую поддержку научно-педагогических работников из университетов, входящих в топ-200 предметных глобальных рейтингов», ВР 621 «Субсидии автономным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)» – 26,0 млн рублей, ВР 622 «Субсидии автономным учреждениям на иные цели» – 320,0 млн рублей).

69. Извещение о закупке № 31908072230.

Также до настоящего времени не заключен контракт на формирование перечня, включающего не менее 80 образовательных организаций высшего образования не менее чем из 40 субъектов Российской Федерации, обеспечивающих подготовку кадров для базовых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе в целях предоставления господдержки (цена контракта составляет 13,9 млн рублей)⁷⁰. Согласно Плану реализации ФП формирование перечня запланировано в срок до 31 декабря 2019 года, при том, что предоставление государственной поддержки в 2019 году предусмотрено в объеме 2 849,4 млн рублей.

Согласно данным ГИИС «Электронный бюджет» по состоянию на 30 августа 2019 года не согласованы с субъектами Российской Федерации 270 соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета из 835 созданных на 2020 год, 217 из 697 – на 2021 год, 180 из 631 – на 2022 год (в соответствии с пунктом 41 Графика⁷¹ срок согласования проектов соглашений истек 30 августа 2019 года).

В числе трудностей реализации региональных проектов следует выделить длительность процедур закупок товаров (работ, услуг)⁷², проводимых в регионах.

Кроме этого, субъекты Российской Федерации в числе трудностей реализации региональных проектов называют несоответствие предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на реализацию нацпроекта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации⁷³, фактически сложившемуся уровню софинансирования. Например, по информации Томской области, предельный уровень софинансирования из федерального бюджета установлен для Томской области в размере 83 %. При этом, строительство школы в г. Томске осуществляется на условиях софинансирования в размере 39,4 %, который сложился в результате того, что при расчете размера субсидии в соответствии с правилами⁷⁴ учитывается нормативная цена строительства, которая существенно ниже фактической, и не учитывается ряд расходов (налог на добавленную стоимость, стоимость строительства инженерных сетей и благоустройства территории, регионально-климатические условия и др.).

Согласно данным Минпросвещения России⁷⁵ соглашения о реализации нацпроекта на 2019 год заключены с каждым субъектом Российской Федерации. По состоянию

70. По данным ЕИС в сфере закупок поставщик уклонился от заключения контракта (протокол от 17 июля 2019 г. № ППУ1).

71. График подготовки и рассмотрения в 2019 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (поручение Правительства Российской Федерации № СА-П13-1398).

72. В рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

73. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1450-р «Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999».

74. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642.

75. Письмо Минпросвещения России от 25 июня 2019 г. № МП-П-2046 в Правительство Российской Федерации.

на 5 ноября 2019 года общий объем фактически доведенных до регионов межбюджетных трансфертов составил 66 291,1 млн рублей. Кассовое исполнение составило 39 378,2 млн рублей, или 59,4 % межбюджетных трансфертов.

При этом кассовое исполнение, равное нулю, показали 6 из 41 регионов, получивших субсидию на внедрение целевой модели цифровой образовательной среды в общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях, 2 из 26 регионов – на создание детских технопарков «Кванториум», 2 из 50 регионов – на обновление материально-технической базы для формирования у обучающихся современных технологических и гуманитарных навыков, 3 из 43 регионов – на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, 2 из 12 регионов – на создание ключевых центров развития детей, 6 из 18 регионов – на создание новых мест в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, и другие.

Данный факт является в том числе следствием несформировавшейся методической базы обеспечения реализации нацпроекта. Например, в методические рекомендации о создании и функционировании центров опережающей профессиональной подготовки⁷⁶ дважды вносились изменения, при этом только 12 июля дано определение федерального оператора, цифровой платформы центров и определен ее функционал, изменены условия функционирования центров и так далее.

Анализ отчета Минпросвещения России о достижении результатов, контрольных точек и мероприятий федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта, показал, что установленные для ряда контрольных точек сроки не согласованы с запланированным результатом. Например, срок включения в план-график закупок Министерства закупки по разработке методологии наставничества обучающихся общеобразовательных организаций установлен только на 1 июня 2019 года (закупка включена в план-график 3 июля с нарушением срока⁷⁷). Между тем, уже в 2019 году ФП «Современная школа» предусмотрено вовлечение в различные формы сопровождения и наставничества 3 % школьников.

8. Выводы

8.1. Кассовое исполнение мероприятий национального проекта по состоянию на 1 ноября 2019 года составило 73 814,5 млн рублей, или 68,3 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

Основной объем бюджетных расходов исполнен по ФП «Поддержка семей, имеющих детей» – 95,4 % от объема, предусмотренного СБР, ФП «Молодые профессионалы» – 94,8 % СБР, ФП «Экспорт образования» – 86,4 % СБР. Не исполнялись бюджетные расходы по ФП «Новые возможности для каждого». На низком уровне исполнены

76. Методические рекомендации о создании и функционировании центров опережающей профессиональной подготовки, утвержденные распоряжением Министерства просвещения Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № Р-16.

77. Протокол № КСГПРО-РО-3.

расходы на реализацию мероприятий ФП «Современная школа» (52,1 % объема СБР), ФП «Социальные лифты для каждого» (40,6 % объема СБР).

8.2. Методическая база, регламентирующая разработку и реализацию нацпроекта «Образование», разбита на отдельные процессы и не является целостной.

8.3. Не разработан ряд методических рекомендаций, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» и Методическими указаниями по разработке национальных проектов, утвержденными Правительством Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6.

8.4. Часть методических рекомендаций вне ведомственного уровня принята на стадии завершения подготовки паспортов национального, федеральных и региональных проектов, что повлекло снижение качества их подготовки и внесение значительного числа запросов на изменение паспортов национального и федеральных проектов и планов их реализации.

8.5. Задачи и мероприятия федеральных проектов способствуют повышению качества общего и профессионального образования, что влияет на достижение национальных целей, установленных Указом № 204. При этом влияние части из них проявится в более отдаленной перспективе, чем 2024 год.

8.6. В нацпроекте не отражены мероприятия, значимые с точки зрения вклада образования в социально-экономическое развитие Российской Федерации:

1) в рамках федерального проекта «Современная школа» не поставлена задача по сокращению неравенства в качестве образовательных результатов между школами и группами учащихся и по преодолению образовательной неуспешности; отсутствуют мероприятия, направленные на формирование предпринимательских навыков (предприимчивости), на преодоление кадрового дефицита в образовательных организациях;

2) в рамках федерального проекта «Цифровая образовательная среда» не предусмотрены мероприятия по обновлению или созданию в зданиях образовательных организаций инфраструктуры, обеспечивающей функционирование информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях внедрения в основные образовательные программы современных технологий обучения, качественного изменения содержания образования;

3) в рамках федерального проекта «Новые возможности для каждого» не предусмотрены мероприятия, направленные на создание системы мотивации граждан для включения в систему непрерывного образования, что может привести к формальному повышению квалификации одних и тех же лиц, вовлеченных в программы дополнительного образования;

4) национальный проект не имеет целевого показателя, характеризующего развитие среднего профессионального образования, а также мероприятий, обеспечивающих повышение престижа профессионального образования.

Модель реализации мероприятия по строительству 25 школ с привлечением частных инвестиций на условиях возвратного финансирования данного мероприятия, в том числе типовая форма договора государственно-частного партнерства, предусмотрено утвердить только к 1 января 2022 года (за два года до окончания нацпроекта), что может увеличить сроки достижения результата.

8.7. Цели и задачи нацпроекта недостаточно скоординированы. Так, решение задачи федерального проекта «Поддержка семей, имеющих детей» по созданию условий для раннего развития детей в возрасте до 3-х лет не обеспечивает достижение цели, поставленной федеральным проектом в отношении неопределенного круга детей и их родителей.

8.8. Методики расчета значений двух показателей, характеризующих достижение целей нацпроекта «Образование», требуют доработки⁷⁸. Базовые значения некоторых показателей установлены неверно⁷⁹.

8.9. Методики расчета «перекрестных» показателей федерального проекта «Цифровая образовательная среда»⁸⁰ и федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика» содержат различия в формулировках, что допускает вариации при расчете показателей и дублирование мероприятий. Кроме того, формы федерального статистического наблюдения №№ ОО-2⁸¹ и СПО-2⁸² не содержат данных, на основании которых осуществляется расчет показателя.

8.10. В период 2019–2021 годов расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на образование составят ежегодно 3,6 % ВВП, что в целом соответствует уровню 2015–2017 годов и недостаточно для обеспечения конкуренции со странами – лидерами в области образовательных технологий.

8.11. Объем финансового обеспечения национального проекта (в соответствии с паспортом нацпроекта) на 2019–2024 годы составляет 780 931,5 млн рублей.

78. «Средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований, место Российской Федерации» и «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием».

79. Например, «Число детей, получивших рекомендации по построению индивидуального учебного плана в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями».

80. «Доля образовательных организаций, обеспеченных интернет-соединением со скоростью соединения не менее 100 Мбит/с – для образовательных организаций расположенных в городах, 50 Мбит/с – для образовательных организаций, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, а также гарантированным интернет-трафиком».

81. Форма № ОО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности общеобразовательной организации» утверждена приказом Росстата от 23 декабря 2016 г. № 851.

82. Форма № СПО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности профессиональной образовательной организации» утверждена приказом Росстата от 15 декабря 2015 г. № 635.

Доля средств федерального бюджета в общем объеме финансового обеспечения реализации нацпроекта составляет 92,2 %.

По состоянию на 5 ноября 2019 года объем доведенных до регионов межбюджетных трансфертов составил 66 291,1 млн рублей. Кассовое исполнение составило 39 378,2 млн рублей, или 59,4 % межбюджетных трансфертов.

При этом кассовое исполнение, равное нулю, показали 6 из 41 регионов, получивших субсидию на внедрение целевой модели цифровой образовательной среды в общеобразовательных и профессиональных образовательных организациях, 2 из 26 регионов – на создание детских технопарков «Кванториум», 2 из 50 регионов – на обновление материально-технической базы для формирования у обучающихся современных технологических и гуманитарных навыков, 3 из 43 регионов – на поддержку образования для детей с ограниченными возможностями здоровья, 2 из 12 регионов – на создание ключевых центров развития детей, 6 из 18 регионов – на создание новых мест в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, и другие.

8.12. В рамках федерального проекта «Поддержка семей, имеющих детей» к 1 декабря 2019 года запланировано создание федерального портала информационно-просветительской поддержки родителей, который имеет аналогичное наполнение, что и портал (ya-roditel.ru), созданный Фондом поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, учредителем которого является Минтруд России. Данный факт может свидетельствовать об отсутствии взаимодействия по решению «перекрестных» вопросов между федеральными органами исполнительной власти.

8.13. Несвоевременное выполнение мероприятий, установленных контрольными точками планов мероприятий по реализации федеральных проектов, может привести к несвоевременному выполнению поставленных в национальном проекте задач.

8.14. Результаты региональных проектов и их числовые значения не соответствуют результатам, запланированным федеральными проектами, что создает трудности при анализе участия регионов в реализации федеральных проектов. Например, только в 61 региональном проекте «Успех каждого ребенка» отражены результаты по созданию региональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, с учетом опыта Образовательного фонда «Талант и успех», тогда как федеральным проектом предусмотрено создание таких центров в каждом субъекте Российской Федерации.

8.15. Отмечаются трудности при выполнении субъектами Российской Федерации взятых на себя обязательств при реализации национального проекта, в связи с необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на создание и содержание инфраструктуры сферы образования:

1) дополнительные операционные расходы региональных (муниципальных) бюджетов на содержание вновь созданных в рамках нацпроекта объектов инфраструктуры;

2) завышение плановых расходов региональных бюджетов при строительстве объектов общего образования вследствие несоответствия фактически сложившегося уровня софинансирования предельному уровню софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета на реализацию национального проекта, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1450-р.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопросы:

- о корректировке методик расчета показателей национального проекта «Образование» и пересмотре базовых значений, установленных в соответствии с действующими методиками;
- о корректировке форм федерального статистического наблюдения №№ ОО-2 и СПО-2 с целью обеспечения возможности проведения мониторинга показателя федерального проекта «Цифровая образовательная среда» о доступе образовательных организаций к сети Интернет на скорости 100 Мбит/с и 50 Мбит/с;
- о возможности включения в состав федеральных проектов мероприятий, значимых с точки зрения вклада образования в социально-экономическое развитие Российской Федерации;
- о возможности включения в федеральный проект «Поддержка семей, имеющих детей» задачи, решение которой обеспечит безусловное достижение цели, поставленной федеральным проектом в отношении неопределенного круга детей и их родителей;
- о возможности интеграции порталов информационно-просветительской поддержки родителей, созданных Минпросвещения России и Минтрудом России, в целях формирования единой информационной повестки для родителей;
- о возможности включения в федеральный проект «Цифровая образовательная среда» мероприятий по обновлению или созданию в зданиях образовательных организаций инфраструктуры, обеспечивающей функционирование информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- о корректировке сроков разработки правового акта, утверждающего целевую модель привлечения частных инвестиций в национальный проект «Образование» на условиях возвратного финансирования, опираясь на перечень поручений Президента Российской Федерации от 18 декабря 2018 г. № Пр-2424, подписанный по итогам совещания по вопросу привлечения частных инвестиций в национальные проекты;
- о подготовке предложений по внесению изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, обеспечивающих

достижение целей, показателей и результатов отдельных мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Образование», в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» в части детализации расходов субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субсидий из федерального бюджета, предоставляемых в целях достижения результатов федерального проекта;

- о подготовке предложений по внесению изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие образования», уточняющих формулу расчета стоимости строительства объектов сферы образования в части учета иных затрат и применения различных коэффициентов, предусмотренных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 20 октября 2017 г. № 1452/пр;
- о подготовке предложений по внесению изменений в действующее законодательство, позволяющих обеспечить функционирование финансовых и организационных механизмов сетевой формы реализации образовательных программ организациями различных типов.

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



Дмитрий Зайцев
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 3 сентября 2019 года

Отчет

о промежуточных результатах
экспертно-аналитического
мероприятия «Анализ планирования
и реализации мероприятий
национального проекта
«Производительность труда
и поддержка занятости», включая
оценку сбалансированности целей,
задач, показателей, мероприятий
и финансовых ресурсов, а также
его соответствия долгосрочным
целям социально-экономического
развития Российской Федерации»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», включая оценку сбалансированности целей, задач, показателей, мероприятий и финансовых ресурсов, а также его соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации»

К участию в реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» привлечено 36 регионов. Это в четверть больше, чем планировалось на 2019 год (29 регионов). С регионами заключены соглашения о реализации региональных проектов, которые направлены на повышение квалификации трудовых ресурсов, формирование управленческого резерва, поддержку занятости населения, оптимизации производственных процессов на предприятиях. До конца 2024 года к участию в реализации национального проекта планируется привлечь все 85 регионов.

Кассовое исполнение по национальному проекту осуществляется с мая 2019 года и составило на 1 ноября 2019 года 3 459,7 млн рублей (48,5 % показателя сводной бюджетной росписи).

Субъекты Российской Федерации заинтересованы в участии в национальном проекте. От отдельных предприятий в Минэкономразвития России поступают предложения о снижении нижнего порога участия в национальном проекте.

При этом отмечаются отдельные недостатки, связанные с разработкой и реализацией национального проекта. Запланированных результатов и мероприятий национального проекта может оказаться недостаточно для достижения национальных целей, в том числе по вхождению Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, методики расчета показателей производительности труда требуют корректировки, сроки расчета значений показателей национального проекта в рамках Федерального плана статистических работ не позволяют оценить вероятность достижения запланированных целей в установленные сроки для оперативного принятия управленческих решений.

Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ планирования и реализации мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», включая оценку сбалансированности целей, задач, показателей, мероприятий и финансовых ресурсов, а также его соответствия долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 2.4.10.1, 2.4.10.1.1, 2.4.10.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости» (далее – национальный проект, НП, национальный проект «Производительность труда»);
- документы национального проекта, включая паспорт, а также результаты мониторинга его реализации и входящих в него федеральных проектов;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации национального проекта;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителем средств федерального бюджета исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение его мероприятий, утвержденные Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

- 3.1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль за ходом реализации национального проекта.
- 3.2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможностей достижения целей и риски реализации национального проекта.
- 3.3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- 4.1. Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- 4.2. Автономная некоммерческая организация «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» (г. Москва).

5. Исследуемый период

Истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 8 мая 2019 года по 28 апреля 2020 года, в том числе:

- с 3 по 28 июня 2019 года и с 3 по 16 февраля 2020 года – с выездом на объект Министерство экономического развития Российской Федерации;
- с 1 по 22 ноября 2019 года – с выездом на объект автономная некоммерческая организация «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда».

7. Основные сокращения, используемые в отчете

- Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года – национальные цели;
- федеральный проект¹ «Системные меры по повышению производительности труда» – федеральный проект (ФП) «Системные меры»;

1. Паспорта федеральных проектов утверждены протоколами заседания проектного комитета по национальному проекту «Производительность труда и поддержка занятости» от 18 декабря 2018 г. № 4.

- федеральный проект «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» – федеральный проект (ФП) «Адресная поддержка»;
- федеральный проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» – федеральный проект (ФП) «Поддержка занятости»;
- автономная некоммерческая организация «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» – АНО «ФЦК»;
- региональные центры компетенций – РЦК;
- акционерное общество «Российский экспортный центр» – АО «РЭЦ»;
- федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации» – ВАВТ;
- федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития» (Фонд развития промышленности) – ФРП;
- подсистема управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» – подсистема «Электронный бюджет»;
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года – ОНДП-2024;
- Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года от 7 мая 2019 г. № 4043п-П13 – Единый план;
- Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, – ФПСР;
- соглашение между Минэкономразвития России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о сотрудничестве в сфере повышения производительности труда и поддержки занятости населения – соглашение о сотрудничестве Минэкономразвития России – регион;
- соглашение о реализации регионального проекта «Системные меры по повышению производительности труда» на территории субъекта Российской Федерации – соглашение о реализации РП «Системные меры»;
- соглашение о реализации регионального проекта «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» на территории субъекта Российской Федерации – соглашение о реализации РП «Адресная поддержка»;
- соглашение о реализации регионального проекта «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» на территории субъекта Российской Федерации – соглашение о реализации РП «Поддержка занятости»;
- соглашение о предоставлении иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации

Федерации – соглашение о межбюджетном трансферте в рамках ФП «Адресная поддержка», соглашение о межбюджетном трансферте в рамках ФП «Поддержка занятости»;

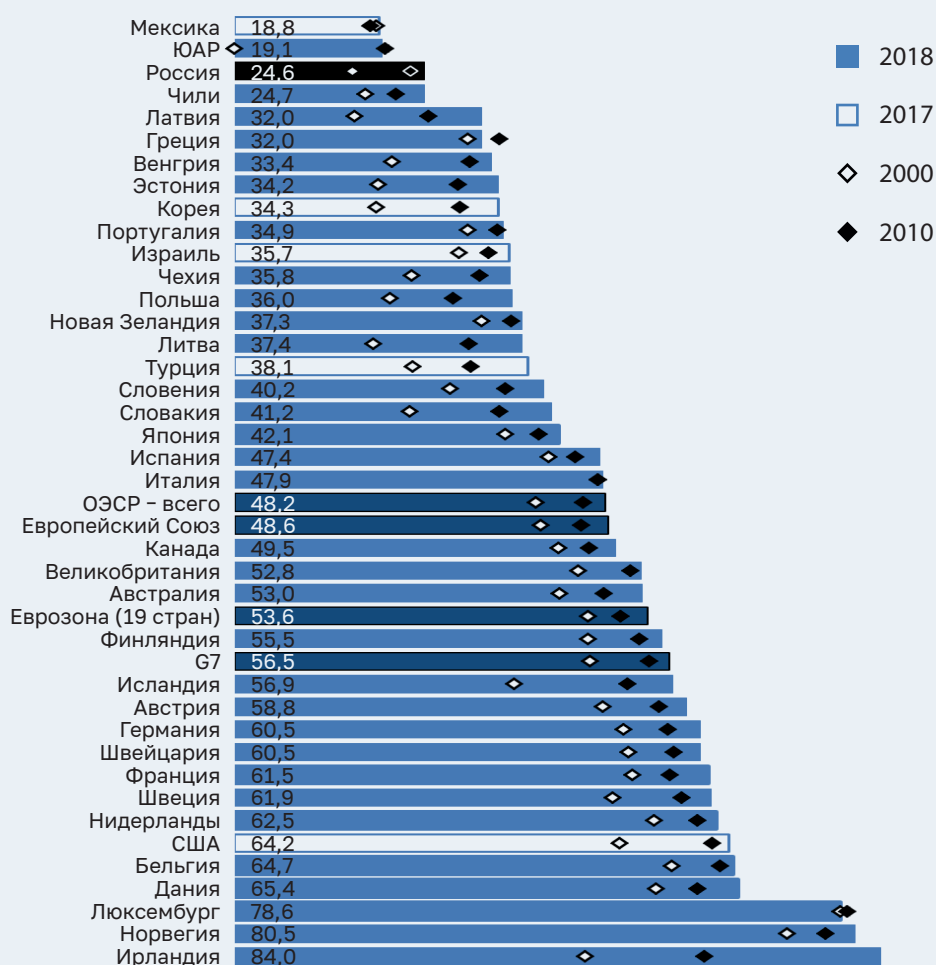
- соглашение о взаимодействии при реализации мероприятий национального проекта между субъектом и предприятием – соглашение регион – предприятие;
- соглашения о сотрудничестве в целях реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» федерального и регионального проектов «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» – соглашение ФЦК – предприятие, соглашение РЦК – предприятие.

8. Общая характеристика

Анализ данных Росстата, Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) показал, что в 2008–2017 годах уровень производительности труда в Российской Федерации был значительно ниже по сравнению со странами Европейского союза, странами «Большой семерки», странами ОЭСР и отдельными странами, входящими в число пяти крупнейших экономик мира.

Уровень производительности труда и его динамика в 2000–2018 годах в долларах США (постоянные цены 2010 года) по паритету покупательской способности в Российской Федерации по сравнению со странами ОЭСР и международными объединениями представлен на графике:

ВВП за час рабочего времени, долл. США по ППС в ценах 2010 года в час

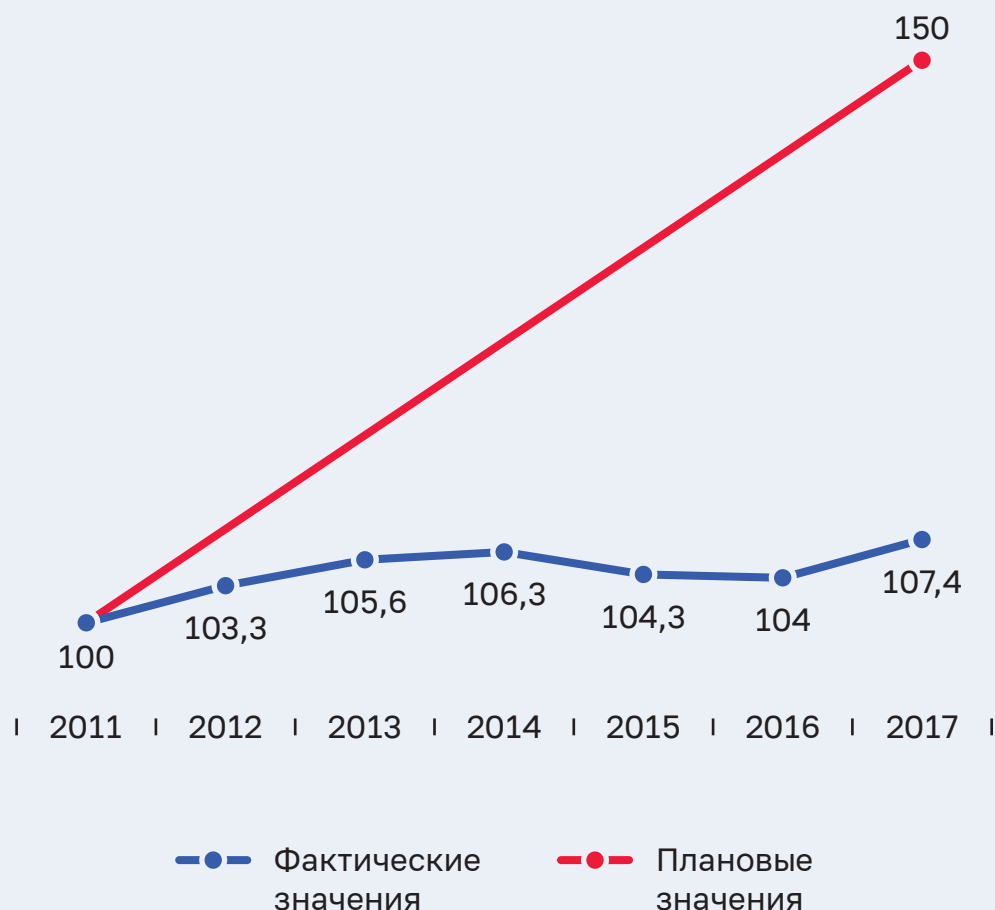


Президентом Российской Федерации неоднократно ставилась задача по повышению производительности труда в стране.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» поставлена задача по увеличению производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

По итогам 2017 года производительность труда выросла на 7,4 % относительно 2011 года. С учетом фактической ретроспективной динамики целевое значение показателя за 2018 год не будет достигнуто. Динамика указанного показателя, по данным Росстата, представлена на следующей диаграмме:

Динамика производительности труда в 2011–2017 годах (по данным Росстата)



Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 30 августа 2017 года утвержден паспорт приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости» (далее – приоритетная программа). Одновременно утвержден паспорт приоритетного проекта «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» (далее – приоритетный проект). Предполагалось, что реализация приоритетной программы и приоритетного проекта будет стимулировать рост производительности труда не через техническое перевооружение производства, а через повышение эффективности производственных процессов и распространение лучших практик.

На заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14) принято решение о досрочном завершении приоритетных программ и проектов с 1 января 2019 года.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года Президент Российской Федерации обозначил, что для дальнейшего изменения структуры национальной экономики, наращивания ее конкурентоспособности необходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста. Для этого требуется увеличить производительность труда на новой технологической, управленческой и кадровой основе. Нужно добиться, чтобы производительность труда на средних и крупных предприятиях базовых отраслей (промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство и торговля) росла темпами не ниже 5 % в год, что позволит к концу следующего десятилетия выйти на уровень ведущих экономик мира.

Эти задачи нашли отражение в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204). В соответствии с пунктом 9 Указа № 204 необходимо обеспечить к 2024 году рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год, привлечение к реализации программы не менее 10 субъектов Российской Федерации ежегодно и вовлечение не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики.

Разработанный в соответствии с требованиями Указа № 204 паспорт национального проекта утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» направлен на снижение административных барьеров, формирование точек роста производительности, повышение квалификации трудовых ресурсов, формирование управленческого резерва на региональном уровне, поддержку занятости населения в регионах. Проект дает возможность повысить производительность труда за счет применения инструментов бережливого производства, повысить квалификацию и вовлеченность персонала, получить льготные кредиты в случае успеха программы на предприятии.

В рамках национального проекта предприятиям оказывается адресная поддержка, с помощью которой создаются индивидуальные решения по росту производительности труда за счет устранения всех видов потерь. Реализация национального проекта в таком формате направлена на формирование новой культуры производительности труда и постоянного совершенствования производства предприятия. Преимуществом национального проекта является то, что в рамках его мероприятий запланированы построение региональной инфраструктуры, направленной на долгосрочные изменения в сфере производительности труда, а также активное наполнение базы знаний реальными проектами повышения производительности труда.

По состоянию на 1 октября 2019 года в национальный проект вовлечено 681 предприятие, обучено 7 638 человек на предприятиях, создано 33 региональных центра компетенций и 56 потоков-образцов (оптимизированы производственные

и вспомогательные процессы) на предприятиях – участниках национального проекта совместно с экспертами АНО «ФЦК».

Имеются отдельные примеры предприятий, на которых в результате реализации мероприятий национального проекта заметно снизились показатели оборачиваемости запасов (в среднем на 20 %), времени протекания процесса (в среднем на 51 %), незавершенного производства (в среднем на 35,3 %). Также увеличился показатель выработки (в среднем на 99 %).

Как показал анализ оперативных данных ФСО России за май 2019 года «О некоторых аспектах реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости», субъекты Российской Федерации заинтересованы в участии в национальном проекте. От отдельных предприятий в Минэкономразвития России поступают предложения о снижении нижнего порога участия в национальном проекте с 400 до 200 млн рублей, а также о включении в перечень базовых несырьевых отраслей вида экономической деятельности «Обработка и утилизация отходов».

По данным исследований удовлетворенности и осведомленности предприятий целевой группы – действующих и потенциальных участников национального проекта, проведенного ООО «Маграм МР» в рамках исполнения договора с Минэкономразвития России, уровень удовлетворенности предприятий работой ФЦК составил 92,6 %², а уровень осведомленности о возможностях повышения производительности труда – 56 %³.

На реализацию национального проекта на 2019–2024 годы предусматривается направить средства в размере 50 654,1 млн рублей, в том числе: федерального бюджета – 44 468,3 млн рублей, или 87,8 %, консолидированных бюджетов субъектов – 585,8 млн рублей, или 1,2 %, внебюджетных источников – 5 600 млн рублей, или 11 %.

По состоянию на 1 ноября 2019 года в соответствии с данными подсистемы «Электронный бюджет» в паспорт национального проекта внесено 4 изменения, в паспорта федеральных проектов «Системные меры» – 2 изменения, «Адресная поддержка» – 5 изменений, «Поддержка занятости» – 2 изменения (в отчете при анализе использованы версии паспортов национального и федеральных проектов с учетом этих изменений).

Структура национального проекта представлена на следующей схеме.

2. Выборка – 66 предприятий.

3. Выборка – 353 респондента.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА И ПОДДЕРЖКА ЗАНЯТОСТИ»

Основные показатели:

Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики, % к предыдущему году
(к 2024 году – 5 %)

Количество привлеченных к участию в реализации национального проекта субъектов Российской Федерации
(к 2024 году – 85 субъектов)

Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта (к 2024 году – не менее 10 тыс. предприятий нарастающим итогом)

Дополнительные показатели:

Прирост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к производительности труда в Российской Федерации (к 2024 году – 1,8 процентного пункта)

Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, воспользовавшихся мерами поддержки в рамках национального проекта (к 2024 году – не менее 4 854 предприятий)

Доля предприятий от общего числа предприятий, вовлеченных в национальный проект, на которых прирост производительности труда соответствует целевым показателям
(к 2024 году – 95 %)

Федеральные проекты:

«СИСТЕМНЫЕ МЕРЫ»

«АДРЕСНАЯ ПОДДЕРЖКА»

«ПОДДЕРЖКА ЗАНЯТОСТИ»

Задачи:

- Стимулирование предприятий
- Снижение административно-правовых ограничений
- Формирование системы подготовки кадров
- Международное взаимодействие
- Методологическое сопровождение
- Поддержка выхода на внешние рынки
- Формирование системы методической и организационной поддержки автоматизации и использования цифровых технологий
- Работа на крупных государственных компаниях, компаниях с государственным участием

- Формирование системы методической и организационной поддержки повышения производительности труда на предприятиях
- Стимулирование регионов к повышению производительности труда через систему грантовой поддержки
- Работа с партнерами

- Формирование системы подготовки кадров, направленной на обучение основам повышения производительности труда, поддержку занятости населения в связи с реализацией мероприятий по повышению производительности труда на предприятиях
- Развитие инфраструктуры занятости и внедрение организационных и технологических инноваций с использованием цифровых и платформенных решений в целях поддержки уровня занятости населения

9. Промежуточные результаты экспертно-аналитического мероприятия

9.1. Цель 1. Оценка нормативной и методической базы, регламентирующей разработку, корректировку, мониторинг и контроль хода реализации национального проекта

9.1.1. В целях реализации национальных и федеральных проектов постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Постановление № 1288)⁴ утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Приказом от 30 ноября 2017 г. № 646 Минэкономразвития России утверждены Положение об организации проектной деятельности и Функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Минэкономразвития России. Они не приведены в соответствие с системой управления проектной деятельностью и понятийным аппаратом, установленным Постановлением № 1288, а также регулируют вопросы, касающиеся исключительно ведомственных проектов.

Они не регулируют инициирование, подготовку, реализацию, завершение, мониторинг и контроль национальных и федеральных проектов.

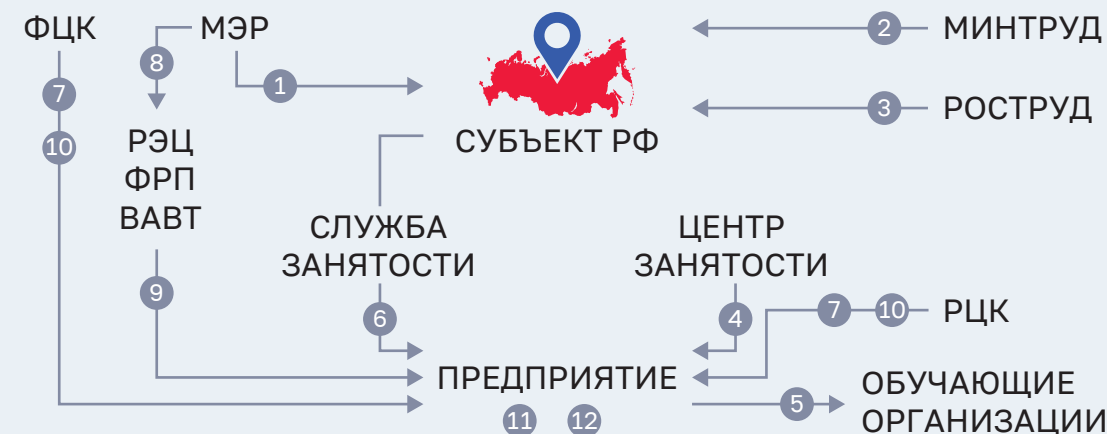
9.1.2. Приказом Минэкономразвития России от 20 декабря 2018 г. № 718 утверждено Положение об организации в Минэкономразвития России работы по обеспечению реализации мероприятий национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» (далее – Положение № 718) и создана Комиссия по проведению отбора субъектов Российской Федерации для заключения соглашений о сотрудничестве в сфере повышения производительности труда и поддержки занятости населения.

В соответствии с Положением № 718 реализацию мероприятий национального проекта обеспечивает Департамент производительности и эффективности Минэкономразвития России.

Информация о заключении соглашений и договоров в рамках реализации национального проекта представлена на следующей схеме:

4. В связи с принятием Постановления № 1288 постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» утратило силу.

Заключение соглашений и договоров в рамках реализации НП «Производительность труда и поддержка занятости»



- СОГЛАШЕНИЯ, ДОГОВОРЫ**
1. О сотрудничестве Минэкономразвития России – регион
 2. О реализации РП «Системные меры»
 3. О реализации РП «Адресная поддержка»
 4. О межбюджетном трансферте в рамках ФП «Адресная поддержка»
 5. О реализации РП «Поддержка занятости»
 6. О межбюджетных трансфертах в рамках ФП «Поддержка занятости» (по двум направлениям)
 7. Договор о возмещении расходов или финансовом обеспечении
 8. Договор об оказании образовательных услуг
 9. Соглашение регион – предприятие
 10. Соглашения ФЦК – предприятие, РЦК – предприятие
 11. Соглашения с организациями для реализации мер поддержки
 12. Соглашения и иные документы, требующиеся для реализации мер поддержки на предприятиях

В рамках реализации национального проекта участвующий субъект Российской Федерации⁵ заключает с руководителями национального и федеральных проектов и главными распорядителями средств федерального бюджета в среднем 7 соглашений (о сотрудничестве в сфере повышения производительности труда, о реализации регионального проекта в рамках каждого из трех федеральных проектов, о межбюджетных трансфертах по трем направлениям расходов). Предприятия – участники проекта также будут выполнять одновременно условия нескольких соглашений о сотрудничестве (с регионом и ФЦК или с регионом и РЦК). В рамках каждого соглашения предусмотрена соответствующая отчетность.

Таким образом, существует вероятность дублирования отчетности и усложнения процесса администрирования проекта.

5. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, руководитель регионального проекта.

9.2. Цель 2. Оценка ожидаемых результатов национального проекта, возможностей достижения целей и рисков реализации национального проекта

9.2.1. Механизмы достижения национальных целей, определенных Указом № 204, предусмотрены в ОНДП-2024.

В соответствии с ОНДП-2024 по каждой национальной цели должен быть сформирован план ее достижения, который устанавливает траектории выхода на целевые уровни, отражает факторы, оказывающие влияние на достижение цели, а также перечень государственных программ Российской Федерации, к сферам реализации которых относится управление соответствующими факторами. Правительством Российской Федерации утвержден Единый план.

В соответствии с ОНДП-2024 и Единым планом национальный проект окажет влияние на достижение 7 из 9 и 4 из 9 национальных целей соответственно:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения (по ОНДП-2024);
- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет) (по ОНДП-2024);
- снижение в два раза уровня бедности (по ОНДП-2024);
- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции (по ОНДП-2024 и Единому плану);
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа (по ОНДП-2024 и Единому плану);
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 % (по ОНДП-2024 и Единому плану);
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами (по ОНДП-2024 и Единому плану).

При этом, по оценке Минэкономразвития России, состав национальных целей, на которые направлен национальный проект, отличается от состава национальных целей по ОНДП-2024 и по Единому плану.

В паспорте национального проекта не отражен его вклад в достижение национальных целей, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения № 1288. Оценка вклада федеральных проектов национального проекта в достижение национальных целей направлена Минэкономразвития России в Правительство Российской

Федерации⁶ в составе материалов к проекту паспорта национального проекта и представлена в следующей таблице:

(%)

Федеральные проекты	Оценка вклада федеральных проектов в достижение национальных целей								
	А*	Б**	В***	Г4*	Д5*	Е6*	Ж7*	З8*	И9*
Системные меры	-	-	2	2	-	30	22	2	5
Адресная поддержка	-	-	5	4	1	5	-	8	1
Поддержка занятости	-	-	5	6	-	-	-	2	1
Итого	-	-	12	12	1	35	22	12	7

* А «Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации».

**Б «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет)».

***В «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции».

4*Г «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации».

5*Д «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно».

6*Е «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа».

7*Ж «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере».

8*З «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов».

9*И «Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами».

Документы и расчеты, подтверждающие указанную оценку, в Минэкономразвития России отсутствуют.

При этом рост производительности труда, повышение экономической активности населения и увеличение рабочей силы в соответствии с ОНДП-2024 должны являться основными факторами ускорения темпов экономического роста. В этой связи отмечается риск того, что даже успешной реализации мероприятий национального проекта может оказаться недостаточно для того, чтобы обеспечить достижение указанной национальной цели.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ влияния результатов федеральных проектов на достижение национальных целей.

Так, для 60 мероприятий, реализуемых в рамках национального проекта, при возможной оценке от 0 до 2⁷ и максимальном рейтинге 120 баллов

6. Письмо от 18 декабря 2018 г. № 37523-ВЖ/Д29и в Правительство Российской Федерации.

7. 0 – нет связи, 1 – косвенная связь, 2 – прямая связь.

на достижение каждой из национальных целей установлено, что национальный проект оказывает влияние на достижение 4 из 9 национальных целей:

- «Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов» – суммарный показатель соответствия составил 46 при индексе соответствия⁸ 38,3 %;
- «Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами» – 32 при индексе 26,7 %;
- «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа» – 29 при индексе 24,2 %;
- «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере» – 33 при индексе 27,5 %.

9.2.2. Анализ документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне, выявил, что показатели производительности труда не входят в перечень целевых, определенных Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года⁹, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹⁰, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации¹¹.

Данные показатели отражены только в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹², в соответствии с которой повышение производительности труда, ресурсо- и энергоэффективности производственных процессов входит в число основных задач по реализации направления, касающегося обеспечения устойчивого роста реального сектора экономики. Индекс производительности труда также входит в состав показателей состояния экономической безопасности.

В документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания по отраслевому принципу, данные о производительности труда измеряются с помощью различных показателей, в результате чего они оказываются несопоставимыми в отраслевом разрезе и в динамике.

8. Отношение общего количества баллов к максимально возможному.

9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

10. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

11. Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642.

12. Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.

Результаты выборочного анализа 10 отраслевых стратегий представлены в следующей таблице:

Наименование стратегии	Показатель	Единица измерения и методика расчета показателя
Стратегия развития спортивной индустрии до 2035 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 1188-р)	Индекс производительности труда в сфере производства продукции спортивной индустрии к предыдущему году	В процентах. Рассчитывается стоимостным методом, согласно которому для расчета среднегодовой производительности труда в качестве результатов производственной деятельности использованы значения реальной валовой добавленной стоимости, а в качестве затрат труда – численность занятых работников и затраты рабочего времени в человеко-часах в отрасли спортивной индустрии
Транспортная стратегия Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р)	Производительность труда на транспорте	В тыс. приведенных тонно-километров на 1 человека в год. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития производства промышленной продукции реабилитационной направленности до 2025 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 2599-р)	Индекс производительности труда в сфере производства продукции реабилитационной направленности к предыдущему году	В процентах. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития транспортного машиностроения Российской Федерации на период до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 августа 2017 г. № 1756-р)	Индекс производительности труда по отношению к предыдущему году	В процентах. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 мая 2016 г. № 868-р)	Производительность труда в отрасли	В процентах по отношению к предыдущему году. Рассчитывается как выработка продукции на одного работника в стоимостном выражении в сопоставимых ценах
Стратегия развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации на период до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 327-р)	Производительность труда на внутреннем водном транспорте	В процентах по отношению к 2010 году. Методика расчета в стратегии не приводится

Наименование стратегии	Показатель	Единица измерения и методика расчета показателя
Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 г. № 877-р)	Соотношение уровня оплаты труда работников на железнодорожном транспорте общего пользования с общероссийским (с учетом роста производительности труда и дифференциации по регионам)	В размах. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года (приказ Минпромторга России от 31 января 2013 г. № 118)	Производительность труда, с учетом стратегии	В тыс. рублей/человек. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития легкой промышленности Российской Федерации на период до 2020 года (приказ Минпромторга России от 24 сентября 2009 г. № 853)	Производительность труда одного работающего	В млрд руб. Методика расчета в стратегии не приводится
Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (приказ Росрыболовства от 30 марта 2009 г. № 246)	Рост производительности труда	В размах по отношению к 2007 году. Методика расчета в стратегии не приводится

Аналогичная ситуация имеет место в отношении показателей государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограмм). Из 37 госпрограмм только 14 содержат показатели, характеризующие производительность труда. При этом общее количество показателей составляет 42 (14 – в паспортах госпрограмм, 28 – в паспортах подпрограмм). Половина показателей сконцентрирована в составе двух госпрограмм: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (15 показателей) и «Развитие авиационной промышленности» (6 показателей).

Показатели документов стратегического планирования методологически не согласованы между собой. Они интерпретируют производительность труда в виде выпуска продукции (выработки) на одного сотрудника в стоимостных или натуральных величинах, или же в виде валовой добавленной стоимости, приходящейся на одного жителя региона, а также темпов прироста таких величин к предыдущему/базовому году. Примерами целевых показателей госпрограмм являются:

- показатели госпрограммы «Развитие физической культуры и спорта» – «Производительность труда в сфере физической культуры и спорта, исходя из численности населения Российской Федерации, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в расчете на одного штатного работника» (в процентах) и «Производительность труда в сфере физической культуры и спорта,

исходя из объема платных услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации, в расчете на одного штатного работника» (в рублях на одного штатного работника);

- показатель госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» – «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к предыдущему году (процентов)»;
- показатель госпрограммы «Социально-экономическое развитие Калининградской области» – «Производительность труда на 1 занятого в экономике, тыс. рублей».

В совокупности показатели госпрограмм не покрывают все виды экономической деятельности и не обеспечивают возможности вычисления ожидаемых темпов прироста производительности труда в целом по стране.

Единый показатель, характеризующий темпы роста производительности труда по стране в целом, в составе рассмотренных стратегий отсутствует.

9.2.3. Национальный проект реализуется в рамках двух госпрограмм: «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – ГП-15) и «Содействие занятости населения» (далее – ГП-07).

Новой редакцией ГП-15 предусмотрено расширение целей и задач, а также включение мероприятий двух из трех федеральных проектов национального проекта «Производительность труда»: «Системные меры» и «Адресная поддержка». На проект постановления Счетной палатой было подготовлено и направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации заключение от 29 марта 2019 г. № ЗСП-71/04-02 (письмо от 29 марта 2019 г. № 02-917/04-02). По мнению Счетной палаты, мер, предложенных ГП-15 в рамках указанного национального проекта, недостаточно для существенного роста производительности труда в целом по стране для выполнения Указа № 204.

Учитывая, что фактор производительности труда оказывает значимое влияние на темпы экономического роста, перечень мероприятий федеральных проектов в рамках национального проекта требует существенной доработки. По мнению Счетной палаты, следует сосредоточиться на создании общих стимулов и рыночных механизмов повышения производительности труда, так как национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» должен стать базовым в обеспечении достижения двух национальных целей развития Российской Федерации:

- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %.

Системному повышению производительности труда должны способствовать меры, направленные на повышение эффективности не только внутренних процессов фирмы,

но и соответствующего товарного рынка и рынка факторов производства. Указанные меры как в государственной программе Российской Федерации, так и в национальном проекте отсутствуют.

Новой редакцией ГП-07 предусмотрено расширение целей и задач, а также включение в госпрограмму мероприятий федерального проекта «Поддержка занятости». На этот проект было подготовлено и направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации заключение от 21 марта 2019 г. № ЗСП-52/11-03 (письмо от 20 марта 2019 г. № 02-783/11-03).

По мнению Счетной палаты, показатели федерального проекта «Поддержка занятости» не в полной мере увязаны с целевыми показателями госпрограммы. Так, из пяти показателей федерального проекта «Поддержка занятости» только один дополнительный показатель полностью соответствует показателю ГП-07 «Количество центров занятости населения в субъектах Российской Федерации, в которых реализуются или реализованы пилотные проекты, единиц (не менее)».

Не включены в ГП-07 показатели: «Доля соискателей – получателей услуг по подбору вакансий центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами», «Доля работодателей – получателей услуг по подбору работников центров занятости населения, в которых реализованы пилотные проекты, удовлетворенных полученными услугами».

9.2.4. Состав целевых и дополнительных показателей национального проекта и федеральных проектов недостаточен для объективной характеристики достижения поставленных в них целей, решения задач и достижения результатов.

Паспортом национального проекта предусмотрено 6 показателей, паспортами федеральных проектов – 14 (без учета показателей, которые дублируют показатели национального проекта), в том числе по федеральным проектам: «Системные меры» – 3, «Адресная поддержка» – 7, «Поддержка занятости» – 4 показателя.

Большая часть показателей национального и федеральных проектов не характеризует социально-экономический эффект от реализации мероприятий. Например, показатель «Количество измененных нормативных правовых и иных актов (доля от перечня)» не характеризует улучшение регуляторной среды и качественное совершенствование правовой базы, ограничиваясь формальным признаком наличия любых изменений в актах.

Шесть показателей федерального проекта «Системные меры» не полностью характеризуют восемь его целей и не охватывают всех ее существенных аспектов. Такие задачи, как «формирование системы подготовки кадров для обучения управленческого звена предприятий» и «международное взаимодействие» федерального проекта «Системные меры» (и их результаты), носят абстрактный характер, не имеющий четкой связи с достижением целевых показателей нацпроекта. Например, проведение международных конференций и международных стажировок само по себе не гарантирует повышения производительности труда в экономике.

Шесть показателей федеральных проектов дублируют показатели национального проекта. Такого рода дублирование показателей национального и федеральных

проектов представляется избыточным. При этом показатели федеральных проектов не устанавливают целевые ориентиры в отношении добавленной стоимости предприятий, среднемесячного количества работников предприятий, вовлеченных в национальный проект, в отраслевом и региональном разрезе, что не позволяет оценить реалистичность поставленных целей.

В национальном проекте отсутствует один из важнейших показателей производительности труда – количество продукции на единицу времени.

9.2.5. Приказом Минэкономразвития России от 28 декабря 2018 г. № 748 утверждены Методика расчета показателей производительности труда предприятия, отрасли, субъекта Российской Федерации (далее – Методика расчета показателей производительности труда) и Методика расчета отдельных показателей национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» (далее – Методика расчета отдельных показателей национального проекта).

Несмотря на то что указанные методики утверждены Минэкономразвития России почти год назад, в течение года велась их доработка. Приказом Минэкономразвития России от 15 октября 2019 г. № 659 утверждена новая редакция Методики расчета показателей производительности труда, в том числе с учетом ряда предложений по результатам экспертной оценки методологии расчета показателей национального проекта, проведенной Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 Методики расчета показателей производительности труда под базовыми несырьевыми отраслями экономики Российской Федерации понимаются обрабатывающие производства, строительство, транспортировка и хранение, сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство. Кроме того, приказом Минэкономразвития России от 15 октября 2019 г. № 659 во исполнение пункта 9 раздела I протокола заседания проектного комитета по национальному проекту «Производительность труда» от 11 июня 2019 г. № 4 перечень отраслей дополнен организациями сферы жилищно-коммунального хозяйства.

Действие методики распространено также на государственные корпорации, юридические лица, указанные в распоряжении Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р.

Дополнение перечня отраслей окажет влияние на увеличение целевой группы предприятий – потенциальных участников национального проекта, расширяя его контуры. По мнению Счетной палаты, в связи с расширением сферы реализации национального проекта необходима разработка дополнительного обоснования возможности достижения поставленных целевых ориентиров по росту производительности труда.

Производительность труда в соответствии с Методикой расчета показателей производительности труда в общем виде измеряется как «отношение добавленной стоимости к численности сотрудников предприятий».

Для расчета производительности труда по предприятию используются показатели, подтверждаемые на основе данных, формируемых предприятиями и представляемых

в территориальные органы ФНС России, а также данных проаудированной консолидированной отчетности организаций, подготовленной в соответствии с требованиями международных стандартов финансовой отчетности.

Методика расчета показателей производительности труда не в полной мере синхронизирована с международной практикой в части определения затрат, так как согласно методике затраты труда определяются через количество занятых, а не количество отработанных человеко-часов, что не является корректным с точки зрения учета неполной занятости.

Кроме того, отмечается вероятность недостоверности расчета целевого показателя «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к предыдущему году по Российской Федерации», так как при регистрации предприятия могут использовать коды видов экономической деятельности, относящиеся к базовым несырьевым отраслям, но значительную долю в выручке таких предприятий может составлять выручка от видов деятельности в других отраслях.

В паспортах национального и федеральных проектов, Методике расчета отдельных показателей национального проекта «Производительность труда» отсутствует также однозначное определение понятия «предприятие – участник, внедряющий мероприятия национального проекта самостоятельно».

9.2.6. По состоянию на 1 октября 2019 года доля предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта под региональным управлением (с РЦК), в общем количестве предприятий – участников национального проекта составила 11,9 % (81 предприятие), под федеральным управлением – 42,9 % (292), внедряющих самостоятельно – 45,2 % (308).

До конца 2024 года запланировано вовлечь в национальный проект 4,1 тыс. предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта самостоятельно, что составляет 40,8 % от общего количества запланированных к вовлечению в национальный проект предприятий (10 тыс. предприятий). Доля предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта при помощи ФЦК, составит 21,7 %, при помощи РЦК – 37,5 %.

По мнению Счетной палаты, такая высокая доля предприятий, осуществляющих внедрение мероприятий самостоятельно, создает вероятность того, что при формальном достижении установленной цели по количеству привлеченных в рамках проекта предприятий эффективность и результативность реализуемых мер окажется недостаточной.

В соответствии с методическими рекомендациями ФЦК «Отбор предприятий для участия в ФП «Адресная поддержка» (приказ от 27 июня 2019 г. № 2019/1-073-1) предприятие, подавшее заявку, по результатам оценки ФЦК (РЦК) может рекомендоваться для участия в федеральном проекте как самостоятельно реализующее программу повышения производительности труда (без работы на предприятиях сотрудников ФЦК и РЦК), если оно имеет собственную развитую производственную систему. Такое предприятие уведомляется о том, что оно уже имеет

высокий уровень развития производственных процессов и не нуждается в дополнительной поддержке в рамках федерального проекта, но имеет возможность получения льготного займа ФРП.

Таким образом, достижение показателя, установленного Указом № 204, по вовлечению в реализацию национального проекта не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики планируется в значительной мере за счет вовлечения предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта самостоятельно.

Уровень выполнения показателя по количеству вовлеченных в реализацию национального проекта средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, внедряющих мероприятия национального проекта самостоятельно, по состоянию на 1 октября 2019 года уже составил 96,3 % от запланированного годового показателя. При этом может быть не достигнут показатель по количеству предприятий – участников, внедряющих мероприятия под региональным управлением. По состоянию на 1 октября 2019 года количество предприятий – участников, внедряющих мероприятия национального проекта под региональным управлением (с РЦК), составило 81 (38 % от запланированного годового показателя), внедряющих мероприятий национального проекта под федеральным управлением (с ФЦК) – 292 (68,7 %).

9.2.7. По данным Минэкономразвития России (письмо от 19 июня 2019 г. № Д29и20616), выбор для измерения производительности труда базовых несырьевых отраслей экономики обусловлен тем, что в Российской Федерации ориентированные на экспорт предприятия сырьевого сектора развиваются наиболее успешно. На долю базовых несырьевых отраслей экономики (сельское хозяйство, обрабатывающие производства, транспорт и строительство) приходится 30 % ВВП, в то время как на долю добывающего сектора – лишь 9 % ВВП. По уровню производительности труда в сельском хозяйстве Россия более чем в два раза отстает от развитых стран, в обрабатывающих производствах – более чем в три раза, а в сфере добычи полезных ископаемых находится в целом на уровне развитых стран.

9.2.8. Пунктом 6.3 паспорта национального проекта, утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), были установлены критерии отбора предприятий для участия в национальном проекте.

В соответствии с указанными критериями была утверждена Методика расчета показателей производительности труда. Согласно пункту 2 данной методики под предприятиями понимаются коммерческие организации, относящиеся к предприятиям базовых несырьевых отраслей экономики с объемом годовой выручки от 400 млн рублей до 30 млрд рублей, применяющих общую систему налогообложения либо единый сельскохозяйственный налог.

Вместе с тем в паспорте национального проекта, размещенном в подсистеме «Электронный бюджет», данные положения отсутствуют.

При этом пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» для малых предприятий установлено предельное значение дохода в размере 800 млн рублей, для средних – 2 млрд рублей.

Таким образом, Методика расчета показателей производительности труда допускает вовлечение в национальный проект не только средних и крупных предприятий, на которые ориентирован Указ № 204, но и малых предприятий в случае их годового оборота в диапазоне от 400 до 800 млн рублей.

По результатам выборочного анализа установлены предприятия – участники национального проекта, которые по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства отнесены к категории малых предприятий.

9.2.9. Установлено отсутствие четкой взаимосвязи между целевыми показателями по росту производительности труда на уровне Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и каждого отдельного предприятия-участника.

В соответствии с приложением к паспорту федерального проекта «Системные меры» по субъектам Российской Федерации декомпозированы плановые значения по 2 из 6 показателей федерального проекта: «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год, процент к предыдущему году», «Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта, не менее, ед., нарастающим итогом».

По мнению Счетной палаты, с целью оперативного мониторинга на региональном уровне хода реализации федерального проекта «Системные меры» целесообразна декомпозиция по регионам еще двух показателей: «Количество руководителей, обученных по программе управленческих навыков для повышения производительности труда», «Количество предприятий – участников национального проекта, получивших акселерационную поддержку по развитию экспортного потенциала, нарастающим итогом».

Значения показателя «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год, процент к предыдущему году» в паспорте федерального проекта «Системные меры» детализированы только по 36 субъектам, заключившим соответствующие соглашения. Декомпозиция прогнозного показателя по оставшимся 49 субъектам Российской Федерации не выполнена.

В соответствии с паспортом национального проекта показатель «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год, процент к предыдущему году» по 10 субъектам Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Краснодарский край, Нижегородская, Самарская, Калининградская, Свердловская, Челябинская, Белгородская, Калужская, Ростовская области) не запланирован.

9.2.10. Показатели национального проекта (6 показателей) включены в ФПСР и методики расчета для них утверждены¹³. Показатели федеральных проектов (14 показателей) в ФПСР не включены, утвержденная методика по ним отсутствует.

По 6 показателям национального проекта значения в рамках ФПСР рассчитываются только в целом за год и представляются с февраля по ноябрь года, следующего за отчетным (срок предоставления статистической информации по 2 показателям – до 1 апреля, по 3 показателям – до 1 ноября, по 1 показателю – до 5 февраля).

Аналогичная ситуация отмечается и на уровне федеральных проектов. Согласно методике расчета показателей из дополнительных и обосновывающих материалов федеральных проектов, из 14 показателей федеральных проектов годовую периодичность имеют 6 показателей. Для оставшихся 8 показателей периодичность не установлена. При этом по 7 показателям в соответствии с отчетами о ходе реализации федеральных проектов имеются квартальные данные.

Отмечается несогласованность сроков предоставления информации по трем показателям в ФПСР, паспорте национального проекта и паспорте федерального проекта «Системные меры». Так, в соответствии с последней версией паспорта национального проекта, размещенного в системе «Электронный бюджет» (по состоянию на 1 ноября 2019 года), срок представления данных по показателю «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики» определен «20 января следующего за отчетным периодом, ежегодно», в соответствии с ФПСР – 1 ноября (ежегодно), в соответствии с паспортом федерального проекта «Системные меры» – до 1 июня, следующего за отчетным годом, ежегодно. Аналогичная ситуация наблюдается и по остальным показателям национального проекта (не синхронизированы сроки предоставления информации, ее периодичность и ответственные исполнители).

Учитывая изложенное, оценивать возможность достижения запланированных значений целевых показателей в установленные сроки для оперативного принятия управленческих решений не представляется возможным.

9.3. Цель 3. Оценка хода реализации, а также полученных фактических результатов, в том числе в части достижения заявленных целей (показателей) национального проекта

9.3.1. Анализ финансовых ресурсов, предусмотренных на реализацию национального проекта, показал низкий уровень их использования на 1 августа 2019 года.

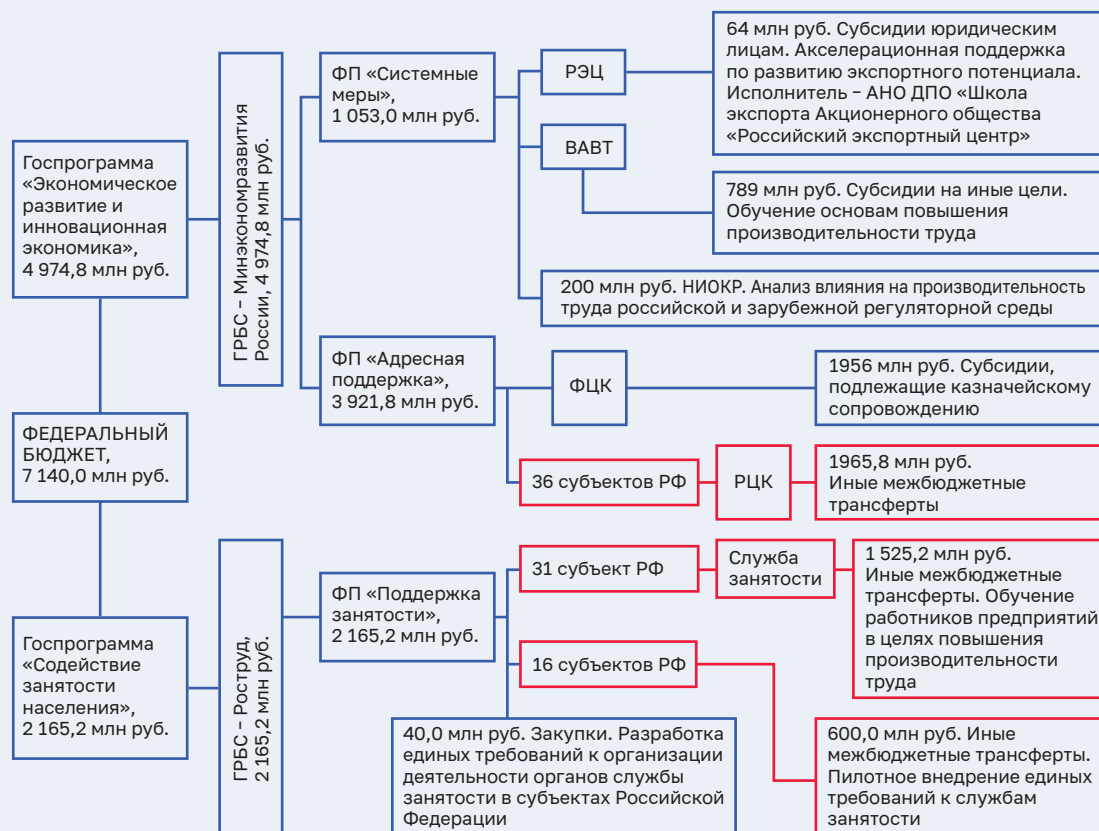
Это вызывает сомнение в обоснованности запланированных средств, достижения результатов и показателей. Информация об объемах финансирования национального проекта «Производительность труда» и федеральных проектов в 2019 году за счет всех источников, а также об использовании средств федерального бюджета на 1 ноября 2019 года представлена в таблице:

13. Приказ Минэкономразвития России от 28 декабря 2018 г. № 748.

(млн руб.)

	Всего	Консолидированные бюджеты субъектов (без учета межбюджетных трансфертов)	Федеральный бюджет		
			утверждено Федеральным законом № 459-ФЗ	исполнено на 1 ноября 2019 г.	% испол- нения
НП «Производительность труда»	7 251,9	111,9	7 140,0	3 459,7	48,5
ФП «Системные меры»	1 053,0	0,0	1 053,0	807,0	76,6
ФП «Адресная поддержка»	3 921,8	0,0	3 921,8	1 928,8	49,2
ФП «Поддержка занятости»	2 277,1	111,9	2 165,2	723,8	33,4

Схема планируемого финансирования мероприятий национального проекта на 2019 год за счет средств федерального бюджета



Кассовое исполнение по национальному проекту осуществляется только с мая 2019 года и составило на 1 ноября 2019 года 3 459,7 млн рублей, или 48,5 % показателя сводной бюджетной росписи.

Низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета связан в основном с несвоевременными:

- утверждением правил и поздним заключением соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов и субсидий юридическим лицам (АО «РЭЦ», ФЦК);
- распределением иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на достижение результатов национального проекта (в апреле 2019 года);
- проведением конкурсных процедур в целях заключения государственных контрактов (только с мая 2019 года).

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 г. № 14 руководители национальных и федеральных проектов совместно с Минфином России должны были обеспечить принятие нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы предоставления субсидий и иных межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и организациям на финансовое обеспечение мероприятий национальных и федеральных проектов, до 31 декабря 2018 года.

Соответствующие нормативные правовые акты в рамках национального проекта в установленные сроки не приняты.

1) В рамках федерального проекта «Системные меры» правила предоставления субсидии в целях оказания образовательных и информационно-консультационных услуг, направленных на развитие экспортного потенциала предприятий – участников региональных программ «Повышение производительности труда и поддержка занятости», утверждены только 26 апреля 2019 года (постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 513)¹⁴. Соглашение о предоставлении субсидии между Минэкономразвития России и РЭЦ заключено 26 июня 2019 года.

Извещения о проведении открытых конкурсов в электронной форме для закупки научно-исследовательских работ «Формирование непрерывной программы по выявлению и снятию административных барьеров и подготовка перечня административных барьеров, препятствующих росту производительности труда» и «Оценка затрат предприятий на преодоление административных барьеров в базовых несырьевых отраслях экономики и оценка возможности снятия или минимизации таких барьеров для предприятий» размещены 28 мая 2019 года. Контракты на общую сумму 65,8 млн рублей¹⁵ заключены 11 июля 2019 года. Срок сдачи результатов – 31 октября 2019 года.

14. Госпрограммой «Экономическое развитие и инновационная экономика» предусмотрен срок внесения проекта указанного нормативного правового акта в Правительство Российской Федерации в марте 2019 года.

15. Сумма начальных (максимальных) цен по данным процедурам составляет 87,6 млн рублей.

В соответствии с отчетом о ходе реализации национального проекта на 1 октября 2019 года заключены соглашения о расторжении указанных 2 контрактов в связи с нарушением условий со стороны исполнителя.

По состоянию на 1 октября 2019 года конкурсные процедуры на оставшуюся сумму лимитов бюджетных обязательств (134,2 млн рублей) не объявлены.

2) В рамках федерального проекта «Адресная поддержка» в 2019 году 36 субъектам Российской Федерации, участвующим в реализации национального проекта, предусмотрена поддержка из федерального бюджета в виде иных межбюджетных трансфертов на общую сумму 1 965,8 млн рублей.

Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на достижение результатов национального проекта «Производительность труда» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации только 26 апреля 2019 года.

Соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов между Минэкономразвития России и субъектами Российской Федерации в рамках федерального проекта «Адресная поддержка» заключены в третьей декаде июня 2019 года.

3) Финансирование ФЦК осуществлялось в 2018 году в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в рамках основного мероприятия «Реализация отдельных мероприятий приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости» в части создания и деятельности Федерального центра компетенций в сфере производительности труда и интернет-платформы управленческой и технологической компетенции». На указанные цели было предусмотрено предоставление субсидии ФЦК в сумме 500,0 млн рублей. При этом кассовое исполнение за 2018 год составило 265,2 млн рублей, или 53 % запланированного объема.

В соответствии с Федеральным законом № 459-ФЗ на предоставление субсидии ФЦК на 2019 год предусмотрены бюджетные ассигнования в 3,9 раза больше суммы бюджетных ассигнований, предусмотренных на 2018 год, и в 7,4 раза больше фактического исполнения, сложившегося в 2018 году (на 2019 год предусмотрено 1 956,0 млн рублей, на 2020 год – 2 293,0 млн рублей, на 2021 год – 2 280,9 млн рублей).

В этой связи отмечается возможность неисполнения части бюджетных назначений на 2019 год, которая может снизить эффективность реализации национального проекта.

9.3.2. Информация о количестве заключенных соглашений с регионами по состоянию на 1 ноября 2019 года представлена в следующей таблице:

Наименование	НП	Федеральные проекты			
		«Системные меры»	«Адресная поддержка»	«Поддержка занятости»	
Соглашения о сотрудничестве по повышению производительности					
План на 2019 год нарастающим итогом	29	-	-	-	
Факт на 1 ноября 2019 года	36	-	-	-	
Соглашения о реализации регионального проекта					
План на 2019 год нарастающим итогом	-	29	29	31	
Факт на 1 ноября 2019 года	-	36****	36****	31	
Количество региональных проектов по данным системы «Электронный бюджет»					
	-	36	38	31	
Соглашения о предоставлении межбюджетных трансфертов					
План на 2019 год (млн рублей)*	-	-	1 965,8	600,0**	1 525,2***
Факт (кассовое исполнение на 1 ноября 2019 года, млн рублей)	-	-	1 041,87	220,16	475,82

* Предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации о распределении субсидий.

** Повышение эффективности службы занятости.

*** Переобучение, повышение квалификации работников предприятий в целях поддержки занятости и повышения эффективности рынка труда.

**** Внепланово привлечено 7 субъектов Российской Федерации.

Соглашения о реализации региональных проектов в рамках федерального проекта «Системные меры» заключены между руководителем федерального проекта и руководителями региональных проектов по 36 субъектам Российской Федерации (по состоянию на 1 ноября 2019 года).

В рамках федерального проекта «Поддержка занятости» утверждены региональные проекты 31 субъекта Российской Федерации.

По состоянию на 1 ноября 2019 года средства регионам в рамках федерального проекта «Адресная поддержка» перечислены в размере 1 041,87 млн рублей, что составляет 53 % предусмотренных средств, в рамках федерального проекта «Поддержка занятости» – 695,98 млн рублей (32,7 %).

9.3.3. Некоторые субъекты Российской Федерации отмечают недостатки в рамках реализации региональных проектов, в том числе:

- наличие завышенных значений показателя по количеству предприятий-участников, не согласованных с регионом;
- дополнительная административная нагрузка (предоставление отчетов в ежеквартальном режиме);
- необходимость обучения экспертов регионального центра компетенций;
- сдвиг сроков из-за несвоевременного финансирования из федерального бюджета.

Например, недостижение показателя «Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта» отмечается в качестве ключевого риска в Самарской области. Установленное значение данного показателя для Самарской области на 2024 год составляет 250 единиц.

При этом, по данным Самарстат, по итогам 2018 года на территории области осуществляли деятельность всего 214 организаций, соответствующих критериям по включению в число участников национального проекта. Предложения Самарской области о корректировке показателя неоднократно направлялись в Минэкономразвития России (до 130–150 единиц к 2024 году), но учтены не были.

9.3.4. Анализ качества формирования планов реализации федеральных проектов показал, что ряд контрольных точек федеральных проектов не предусматривает соответствующих детализирующих их мероприятий и не содержит описания результата и требуемой информации об ответственном исполнителе, уровне контроля.

Кроме того, отмечается наличие в планах результатов, которые не обеспечены контрольными точками и мероприятиями. Так, по результату «Разработана и проведена программа по поддержке внедрения автоматизации и использования цифровых технологий. Количество предприятий, прошедших программу...» федерального проекта «Системные меры» контрольные точки и мероприятия не заданы.

Ряд контрольных точек не имеет сроков окончания. Например, четыре контрольные точки не имеют даты окончания в рамках результатов «Подготовлен комплекс мер по нефинансовому стимулированию внедрения передовых управленческих, организационных и технологических решений для повышения производительности труда и модернизации основных фондов...» и «Подписаны меморандумы о взаимодействии со странами-лидерами в области повышения производительности труда». В федеральном проекте «Поддержка занятости» 10 контрольных точек двух результатов не имеют сроков окончания.

В плане мероприятий по реализации федерального проекта «Адресная поддержка» отсутствуют мероприятия по созданию «фабрики процессов»¹⁶, предусмотренные постановлением № 510¹⁷. При этом в формулу расчета размера иных межбюджетных трансфертов включена предельная стоимость создания фабрики процессов в субъекте Российской Федерации, которая составляет не более 4,5 млн рублей.

Таким образом, планы мероприятий по реализации федеральных проектов, сформированные в системе «Электронный бюджет», не могут считаться полноценным и действенным инструментом планирования и контроля за ходом реализации федеральных проектов и нуждаются в доработке.

9.3.5. Счетная палата отмечает неравномерное достижение дополнительного показателя национального проекта по количеству средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, воспользовавшихся мерами поддержки в рамках национального проекта. На 1 июля 2019 года состоялось подписание только одного договора между ФРП и ООО НПП «Тасма» (Республика Татарстан) на сумму 80,5 млн рублей, и только начиная с июля 2019 года 35 участников национального проекта получили займы по программе льготного кредитования для субъектов малого и среднего предпринимательства. До конца 2019 года мерами поддержки в рамках национального проекта должны воспользоваться 60 предприятий.

Отчеты о реализации национального и федеральных проектов не содержат информации о риске недостижения в 2019 году показателя по количеству предприятий (300 предприятий), получивших акселерационную поддержку по развитию экспортного потенциала на базе РЭЦ, по причине позднего заключения соглашения между Минэкономразвития России и РЭЦ (26 июня 2019 года).

Информация о том, что возможное количество участников до конца года составит не более 100 компаний, направлена Минэкономразвития России в Аппарат Правительства Российской Федерации в составе материалов к заседанию проектного комитета письмом от 17 мая 2019 г. № 15569-ПЗ/Д29и. В качестве предложения указано на необходимость корректировки соответствующего результата с перераспределением 200 компаний на последующие годы.

По итогам первого полугодия 2019 года в большинстве регионов отсутствовало пятидесятипроцентное достижение установленных на год значений показателей по количеству вовлеченных в реализацию национального проекта средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики (в 21 регионе) и по количеству сотрудников предприятий, обученных инструментам повышения производительности труда (в 34 регионах).

16. Площадка, обеспечивающая практическое обучение принципам и инструментам бережливого производства посредством имитации реальных производственных и вспомогательных процессов.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 510 «Об утверждении Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на достижение результатов национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости».

Информация о количестве регионов, не достигших 50 % годовых значений показателей федерального проекта, представлена в следующей таблице:

	Количество регионов, не достигших 50 % годовых значений показателей
Количество вовлеченных в реализацию национального проекта средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики	21
Количество предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта под федеральным управлением (с ФЦК)	22
Количество предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта под региональным управлением (с РЦК)	29
Количество предприятий, внедряющих мероприятия национального проекта самостоятельно	6
Количество сотрудников предприятий, обученных инструментам повышения производительности труда	34
Количество обученных сотрудников предприятий-участников в рамках реализации мероприятий повышения производительности труда под федеральным управлением (с ФЦК)	17
Количество обученных сотрудников предприятий-участников в рамках реализации мероприятий повышения производительности труда под региональным управлением (с РЦК)	16
Количество обученных сотрудников предприятий-участников в рамках реализации мероприятий повышения производительности труда самостоятельно	36

9.3.6. Анализ паспортов федеральных проектов показал, что из 60 результатов федеральных проектов к 1 октября 2019 года необходимо достичь 11 результатов.

Анализ отчетности, представленной Минэкономразвития России, о ходе реализации национального и федеральных проектов показал, что по состоянию на 1 октября 2019 года достигнуто 6 результатов, а остальные 5 результатов находятся в процессе выполнения.

К 1 марта 2019 года требовалось включить мероприятия по повышению производительности труда в долгосрочные программы развития крупных государственных компаний, компаний с государственным участием, а также определить инструменты и ресурсы для повышения производительности труда,

внедрить рекомендации, установить целевые показатели роста не ниже 5 % ежегодно. По состоянию на 1 октября 2019 года указанная работа не была завершена.

Кроме того, по состоянию на 1 октября 2019 года не внесены в Правительство Российской Федерации и управляющие органы институтов развития нормативные правовые акты и решения управляющих органов институтов развития, предусматривающие изменение условий предоставления мер государственной поддержки с учетом критериев по повышению производительности труда. Не создана система мониторинга и анализа правоприменения измененных нормативных правовых актов на предприятиях. Не оценены затраты предприятий на преодоление административных барьеров в связи с отсутствием методологии оценки таких затрат, которая должна была принята до конца августа 2019 года.

Выполнение указанных мероприятий отложено на конец ноября и декабрь 2019 года.

9.3.7. По результатам выборочного анализа (объем выборки составил 252 предприятия из 681 предприятия, вовлеченного в реализацию национального проекта на 1 октября 2019 года) установлено, что 50 предприятий – участников национального проекта (7,3 %) пользуются иными мерами государственной поддержки, в том числе:

- 21 предприятие является субъектом малого и среднего предпринимательства – получателем поддержки акционерного общества «Корпорация малого и среднего предпринимательства»;
- 1 предприятие является резидентом особых экономических зон;
- 32 предприятия получают субсидии по линии Минпромторга России на:
 - компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов¹⁸ (12 предприятий);
 - компенсацию части затрат на транспортировку продукции¹⁹ (7 предприятий);
 - компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2014–2019 годах на реализацию комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2014–2019 годах в рамках

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 496 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета российским организациям, в том числе организациям автомобилестроения, сельскохозяйственного машиностроения, транспортного машиностроения и энергетического машиностроения, на компенсацию части затрат на транспортировку продукции».

реализации комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности²⁰ (6 предприятий);

- возмещение части затрат, понесенных в 2015–2019 годах на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, на пополнение оборотных средств²¹ (1 предприятие);
- возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2013–2019 годах, на реализацию новых инвестиционных проектов по техническому перевооружению²² (1 предприятие);
- финансовое обеспечение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры²³ (1 предприятие).

При этом по линии Минпромторга России два предприятия – участника национального проекта являются получателями двух субсидий, а одно предприятие – трех субсидий.

Таким образом, рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей не ниже 5 % в год к 2024 году может являться следствием не только реализации мер, осуществляемых в рамках национального проекта, но и других форм государственной поддержки.

-
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 января 2014 г. № 3 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2014–2019 годах в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, на реализацию комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности и (или) выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в 2014–2019 годах в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности».
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 214 «Об утверждении Правил предоставления в 2015–2019 годах субсидий из федерального бюджета организациям промышленности для возмещения части затрат, понесенных в 2015–2019 годах на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также в международных финансовых организациях, созданных в соответствии с международными договорами, в которых участвует Российская Федерация, на пополнение оборотных средств».
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 30 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям легкой и текстильной промышленности на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2013–2019 годах, на реализацию новых инвестиционных проектов по техническому перевооружению и признанию утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
23. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2016 г. № 109 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий российским организациям на финансовое обеспечение части затрат на создание научно-технического задела по разработке базовых технологий производства приоритетных электронных компонентов и радиоэлектронной аппаратуры».

10. Выводы

10.1. Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» направлен на снижение административных барьеров, формирование точек роста производительности, повышение квалификации трудовых ресурсов, формирование управленческого резерва на региональном уровне, поддержку занятости населения в регионах. Национальный проект дает возможность повысить производительность труда за счет применения инструментов бережливого производства, повысить квалификацию и вовлеченность персонала, получить льготные кредиты в случае успеха программы на предприятии.

По состоянию на 1 октября 2019 года в национальный проект вовлечено 681 предприятие, обучено 7 638 человек на предприятиях, создано 33 региональных центра компетенций и 56 потоков-образцов (оптимизированы производственные и вспомогательные процессы) на предприятиях – участниках национального проекта совместно с экспертами АНО «ФЦК».

10.2. К участию в реализации национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» привлечено 36 регионов. Это в четверть больше, чем планировалось на 2019 год (29 регионов). С регионами заключены соглашения о реализации региональных проектов, которые направлены на повышение квалификации трудовых ресурсов, формирование управленческого резерва, поддержку занятости населения, оптимизации производственных процессов на предприятиях. До конца 2024 года к участию в реализации национального проекта планируется привлечь все 85 регионов.

10.3. В ходе проверки установлены отдельные недостатки, которые, по мнению Счетной палаты, могут негативно сказаться на дальнейшей реализации национального проекта.

10.4. Паспорт национального проекта, дополнительные материалы к нему, а также их электронная версия, размещенная в подсистеме «Электронный бюджет», не содержат информации о вкладе в достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом № 204, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного Постановлением № 1288.

Оценка вклада в достижение национальных целей производилась Минэкономразвития России только в материалах к проекту паспорта национального проекта, представленных в Правительство Российской Федерации письмом от 20 декабря 2018 г. № 37956-ГС/Д29и, и предусматривает, что реализация национального проекта окажет влияние на достижение 7 из 9 национальных целей, тогда как Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года предусмотрено влияние на 7 из 9 и 4 из 9 национальных целей соответственно.

При этом состав национальных целей по оценке Минэкономразвития России отличается от состава национальных целей по ОНДП-2024 и Единому плану.

Вклад национального проекта в достижение национальной цели «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %», составляет лишь 12 %.

При этом рост производительности труда, повышение экономической активности населения и увеличение рабочей силы в соответствии с ОНДП-2024 должны являться основными факторами ускорения темпов экономического роста. Даже успешной реализации мероприятий национального проекта может оказаться недостаточно для того, чтобы обеспечить достижение национальной цели по вхождению России в число пяти крупнейших экономик мира.

10.5. Большая часть показателей национального и федеральных проектов не характеризует социально-экономический эффект от реализации мероприятий. Например, показатель «Количество измененных нормативных правовых и иных актов (доля от перечня)» не характеризует улучшение регуляторной среды и качественное совершенствование правовой базы, ограничиваясь формальным признаком наличия любых изменений в соответствующих актах.

Такие задачи, как «формирование системы подготовки кадров для обучения управленческого звена предприятий» и «международное взаимодействие» федерального проекта «Системные меры», и их результаты носят абстрактный характер, не имеющий четкой связи с достижением целевых показателей национального проекта.

Показатели федеральных проектов не устанавливают целевые ориентиры в отношении добавленной стоимости предприятий, среднемесячного количества работников предприятий, вовлеченных в национальный проект, в отраслевом и региональном разрезе, что не позволяет оценить реалистичность поставленных целей.

В национальном проекте отсутствует один из важнейших показателей производительности труда – количество продукции на единицу времени, что не соответствует международной практике и затрудняет международные сопоставления.

Недостаточно проработана взаимосвязь между целевыми показателями, характеризующими рост производительности труда на уровне страны в целом в регионах.

10.6. В паспортах национального и федеральных проектов, методиках расчета показателей производительности труда предприятия, отрасли, субъекта Российской Федерации и отдельных показателей национального проекта отсутствует однозначное определение понятия «предприятие – участник, внедряющий мероприятия национального проекта самостоятельно».

Не исключается возможность недостоверности расчета целевого показателя «Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики по отношению к предыдущему году по Российской Федерации», так как при регистрации предприятия могут использовать коды видов экономической деятельности, относящиеся к базовым несырьевым отраслям, хотя значительную долю в их выручке может составлять выручка от видов деятельности по другим отраслям.

10.7. Согласно пункту 2 Методики под предприятиями понимаются коммерческие организации, относящиеся к предприятиям базовых несырьевых отраслей экономики с объемом годовой выручки от 400 млн до 30 млрд рублей, применяющих общую систему налогообложения либо единый сельскохозяйственный налог.

Вместе с тем в паспорте национального проекта, размещенном в подсистеме «Электронный бюджет», данные положения отсутствуют.

При этом пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» для малых предприятий установлено предельное значение дохода в размере 800 млн рублей, для средних – 2 млрд рублей.

Методика расчета показателей производительности труда допускает вовлечение в национальный проект не только средних и крупных предприятий, на которые ориентирован Указ № 204, но и малых предприятий в случае их годового оборота в диапазоне от 400 до 800 млн рублей.

10.8. До конца 2024 года запланировано вовлечь в национальный проект 4,1 тыс. предприятий, самостоятельно внедряющих мероприятия национального проекта, что составляет 40,8 % от общего количества запланированных к вовлечению в национальный проект предприятий (10,0 тыс. предприятий).

По мнению Счетной палаты, такая высокая доля предприятий, самостоятельно внедряющих мероприятия, создает вероятность, что при формальном достижении установленной цели по количеству привлеченных в рамках проекта предприятий, эффективность и результативность мер окажется недостаточной.

10.9. По 6 показателям национального проекта значения в рамках ФПСР рассчитываются только в целом за год и представляются с февраля по ноябрь года, следующего за отчетным (срок предоставления статистической информации по 2 показателям – до 1 апреля, по 3 показателям – до 1 ноября, по 1 показателю – до 5 февраля). В связи с этим не представляется возможным оценить вероятность достижения запланированных значений целевых показателей в установленные сроки для оперативного принятия управленческих решений.

10.10. Кассовое исполнение по национальному проекту осуществляется только с мая 2019 года и составило на 1 ноября 2019 года 3 459,7 млн рублей (48,5 % показателя сводной бюджетной росписи).

Низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета связан в основном с несвоевременным утверждением правил и поздним заключением соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам, несвоевременным распределением иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (в апреле 2019 года), а также заключением Минэкономразвития России контрактов по итогам конкурсных процедур только в июле 2019 года и их последующим расторжением.

В этой связи отмечаются риски неисполнения соответствующих бюджетных назначений на 2019 год, которые могут повлиять на эффективность реализации национального проекта.

10.11. Субъектами Российской Федерации отмечается вероятность в рамках реализации региональных проектов: наличие повышенных (не согласованных с регионом) значений показателей, вероятность недостижения показателей, несвоевременное доведение межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, отсутствие в субъекте достаточного количества предприятий, соответствующих критериям отбора, и нежелание бизнеса по разным причинам вступать в проект.

10.12. Анализ отчетности о ходе реализации национального проекта и федеральных проектов показал, что из 11 результатов федеральных проектов, которые необходимо достичь к 1 октября 2019 года, достигнуто 6. Пять результатов не достигнуты: не включены мероприятия по повышению производительности труда в долгосрочные программы развития крупных государственных компаний, компаний с государственным участием, не внесены в Правительство Российской Федерации и управляющие органы институтов развития нормативные правовые акты и решения управляющих органов институтов развития, предусматривающие изменение условий предоставления мер государственной поддержки с учетом критериев по повышению производительности труда, не создана система мониторинга и анализа правоприменения измененных нормативных правовых актов на предприятиях, не оценены затраты предприятий на преодоление административных барьеров, так как отсутствует методология оценки таких затрат, которая должна была принята до конца августа 2019 года.

Выполнение указанных мероприятий отложено на конец ноября и декабрь 2019 года.

По итогам первого полугодия 2019 года в большинстве регионов отсутствовало пятидесятипроцентное достижение установленных на год значений показателей по количеству вовлеченных в реализацию национального проекта средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики (в 21 регионе) и по количеству сотрудников предприятий, обученных инструментам повышения производительности труда (в 34 регионах).

10.13. Счетная палата отмечает неравномерность достижения дополнительного показателя национального проекта «Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, воспользовавшихся мерами поддержки в рамках национального проекта», хотя до конца 2019 года ими планируется охватить

60 предприятий. По состоянию на 1 июля мерами поддержки воспользовалось только одно предприятие, на 1 октября – 36 предприятий.

10.14. Как показал анализ, рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей не ниже 5 % в год к 2024 году может являться следствием не только реализации мер, осуществляемых в рамках национального проекта, но и других форм государственной поддержки.

По результатам выборочного анализа установлено, что 50 предприятий – участников национального проекта (7,3 %) пользуются иными мерами государственной поддержки, включая поддержку, предоставляемую акционерным обществом «Корпорация малого и среднего предпринимательства» и Минпромторгом России.

11. Предложения

11.1. Направить отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия и информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Министерство экономического развития Российской Федерации.

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



Алексей Каульбарс

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



Светлана Орлова

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 10 сентября 2019 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»

На 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология» составило 15 413,4 млн рублей, или 27,1 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

В национальном проекте учтены цели и задачи в сфере экологии, поставленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Предусмотрен комплексный подход к решению существующих экологических проблем по основным направлениям: отходы, воздух, вода, биоразнообразие и наилучшие доступные технологии.

С 2019 года стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. По итогам 2019 года запланировано окончание работ по ликвидации 16 несанкционированных свалок в границах городов и 17 наиболее опасных объектов окружающей среде.

В регионах проведена инвентаризация объектов водоснабжения, в 16 субъектах Российской Федерации оценено состояние систем очистки сточных вод, отводимых в реку Волгу.

В 82 субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов.

Проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению, закупаются лесопожарная и лесохозяйственная техника и оборудование.

В то же время национальным проектом не охвачены вопросы, связанные с изменением климата, восстановлением качества загрязненных нефтепродуктами, пестицидами и иными стойкими загрязнителями почв.

При этом рост экономической деятельности усилит негативное воздействие на окружающую среду и может повлечь ухудшение экологической ситуации в Российской Федерации.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (с рассмотрением промежуточного отчета на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации) (дополнительные объекты экспертно-аналитического мероприятия – органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации – определяются в программе его проведения)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.9.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации национального проекта «Экология»;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных органов и организаций по достижению национальных целей национального проекта «Экология»;
- паспорта национального проекта «Экология» и входящих в него федеральных проектов, а также материалы к ним, включая отчеты о ходе реализации национального проекта и входящих в него федеральных проектов;
- государственные программы Российской Федерации;
- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации национального проекта;

- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителем средств федерального бюджета исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение его мероприятий, утвержденные Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка нормативной правовой и методической базы (с учетом внесенных изменений), необходимой для реализации национального проекта.

3.2. Оценка мероприятий национального проекта, его показателей для достижения целей и задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) в сфере экологии и определение рисков реализации национального проекта.

3.3. Оценка хода реализации национального проекта, полученного эффекта от его реализации, в том числе в части достижения заявленных целей и показателей национального проекта, а также национальных целей развития Российской Федерации.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

4.1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

4.2. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

4.3. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

4.4. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

4.5. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

4.6. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

4.7. Федеральное агентство лесного хозяйства.

4.8. Федеральное агентство водных ресурсов.

4.9. Федеральное агентство по рыболовству.

4.10. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

4.11. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

4.12. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующие в реализации национального проекта «Экология» (85 субъектов Российской Федерации).

5. Исследуемый период

Май 2018 года – август 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С мая 2019 года по апрель 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Ситуация с экологической обстановкой в стране в целом может быть охарактеризована как неблагоприятная.

Так, в условиях загрязненного воздуха проживает 56 млн человек в 143 городах. При этом качество воздуха ухудшается в связи с изменением климата: метеорологические условия препятствуют рассеиванию примесей. Это особенно характерно для азиатской части России¹.

Загрязнены практически все реки страны, что обусловлено поступлением загрязнений со сточными водами². При этом 88 % сточных вод, подлежащих очистке, сбрасываются неочищенными до требуемого уровня³. 95 % сельских поселений вообще не имеют канализационных очистных сооружений⁴.

Негативное воздействие от прошлой экономической деятельности, отсутствие очистки сточных вод – основные причины ухудшения качества воды озера Байкал.

Строительство гидроэлектростанций на реке Волга изменило естественные процессы: замедлилось течение, увеличилась температура воды, возникли преграды на пути миграции рыб.

-
1. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 год (стр. 97, 99) http://www.meteorf.ru/upload/iblock/41e/Obzor_2018.pdf. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме (стр. 13–16) <https://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2016/od2/od2.pdf>
 2. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 год (стр. 113–137) http://www.meteorf.ru/upload/iblock/41e/Obzor_2018.pdf
 3. Охрана окружающей среды в России. 2018: Статистический сборник / Росстат (стр. 67) http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/ohrana_2018.pdf
 4. Данные Минстроя России <http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-predlozhit-uskorit-modernizatsiyu-ochistnykh-sooruzheniy/>

Объем коммунальных отходов увеличивается такими темпами, что уже через 6 лет не останется полигонов для их размещения, а в отдельных субъектах это произойдет намного раньше.

Ежегодно гибнет порядка 300 тыс. га лесных насаждений. Более 70 % случаев гибели связано с лесными пожарами, частота и интенсивность которых за последние 30 лет возросла на 30–50 %. По прогнозам, ожидается увеличение пожароопасного периода до 50 суток в год⁵.

Кроме того, изменение климата, которое в России характеризуется потеплением, происходит в 2,5 раза быстрее глобального потепления и приводит к уменьшению площади морского льда Арктики, возрастанию повторяемости и интенсивности экстремальных гидрометеорологических явлений, засухам, которые затронут большую часть земледельческой зоны России⁶.

Уже сегодня несущая способность грунтов в зоне мерзлоты снизилась по сравнению с 70-ми годами прошлого столетия в среднем на 17 %, а в отдельных регионах – до 45 %. Опасные деформации получают объекты железнодорожной, автомобильной и трубопроводной инфраструктуры, расположенные на многолетней мерзлоте⁷.

Стоимость ущерба от климатических явлений на период до 2030 года может составить 2–3 % ВВП в год, а на отдельных территориях – 5–6 % ВРП⁸.

Последствия изменения климата, а также загрязнение окружающей среды оказывают выраженное влияние на состояние здоровья людей.

Согласно оценкам Всемирной организации здравоохранения, загрязнение воздуха является самым серьезным экологическим риском для здоровья.

С загрязнением воздуха связаны порядка 7 % случаев смертей от рака легких, 18 % – от болезней легких, 20 % – инсульта и 34 % – сердечно-сосудистых заболеваний⁹.

Выполнение национальных целей развития, особенно по увеличению ожидаемой продолжительности жизни и естественному устойчивому росту численности населения, трудно представить без решения экологических проблем.

Указом № 204 обозначены цели в сфере экологии и поручена разработка национального проекта «Экология» (далее – НП «Экология», национальный проект).

Целями определены:

- кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение выбросов загрязняющих веществ в наиболее загрязненных городах;

5. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме (стр. 34) <https://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2016/od2/od2.pdf>

6. Там же (стр. 56–58).

7. Там же (стр. 48).

8. Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 года и на дальнейшую перспективу, под ред. В.М.Катцова, Б.Н.Кобышева, В.П.Мелешко; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), 2011 (стр. 174).

9. <https://breathelife2030.org/ru/the-issue/health-and-climate-impacts/>

- эффективное обращение с отходами производства и потребления; повышение качества питьевой воды;
- оздоровление водных объектов;
- сохранение биологического разнообразия.

Указанные цели коррелируют с глобальными целями в области устойчивого развития¹⁰.

Национальный проект сформирован в составе 11 федеральных проектов¹¹ и реализуется в рамках 7 государственных программ 14-ю федеральными органами исполнительной власти, госкорпорациями «Росатом» и «Фонд содействия реформированию ЖКХ», а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами. Большинство мероприятий, включенных в федеральные проекты, ранее осуществлялось в рамках государственных программ (включая федеральные целевые программы и приоритетные проекты). При этом по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации отмечался низкий уровень исполнения показателей¹².

В то же время национальным проектом не охвачены вопросы, связанные с изменением климата, утилизацией отходов производства, медицинских и биологических отходов, восстановлением качества почв, в том числе загрязненных нефтепродуктами, пестицидами и иными стойкими загрязнителями.

7.1. Цель 1. Оценка нормативно-правовой и методической базы (с учетом внесенных изменений), необходимой для реализации национального проекта

В целях реализации НП «Экология» планами мероприятий по реализации федеральных проектов предусмотрено разработать и принять более 120 нормативных правовых и иных актов (далее – НПА), в том числе: 12 федеральных законов, 22 постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, 86 актов федеральных органов исполнительной власти¹³.

На 1 ноября 2019 года 13 из 97 НПА не приняты в установленный срок либо приняты после запланированного срока, в связи с чем выполнение мероприятий и получение результатов национального и федеральных проектов переносятся на более поздние сроки.

10. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

11. «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

12. Исполнение показателей в 2018 году по государственным программам Российской Федерации составило: «Охрана окружающей среды» – 80 %; «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – 71,6 %; «Развитие лесного хозяйства» – 82,9 %. Уровень исполнения показателей по федеральным целевым программам «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (далее – ФЦП «Охрана озера Байкал») – 44,4 % и «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» – 50 %.

13. Согласно планам мероприятий по реализации федеральных проектов, входящих в состав НП «Экология».

Так, на 2 месяца позже установленного срока (24 мая 2019 года)¹⁴ подписан Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленный на создание единой государственной системы обращения с отходами I и II классов опасности. Вследствие этого сроки по определению федерального оператора и введению в действие федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности¹⁵ перенесены на 30 ноября 2019 года и на 30 декабря 2020 года, то есть на 3 и 4 месяца позже соответственно.

Минприроды России и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в срок до 5 июля 2019 года не внесены предложения по изменению законодательства в сфере государственно-частного партнерства и концессионных соглашений для создания инфраструктуры экологического туризма в национальных парках и территориях, прилегающих к ним, в том числе с использованием механизмов государственных программ, федеральных целевых программ в целях реализации мероприятий федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»¹⁶.

Вследствие этого формирование методологической, нормативной и методической базы по созданию инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках и продвижению комплексного туристского продукта на российском и международном рынках с 25 декабря 2019 года¹⁷ может быть перенесено на более поздний срок.

Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» для разграничения составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления принят позже установленного срока (1 мая 2019 года)¹⁸.

Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила создания, эксплуатации и модернизации единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров» в установленный срок (30 марта 2019 года) не принято. Срок направления проекта постановления в Правительство Российской Федерации¹⁹ перенесен более чем на полгода (31 декабря 2019 года), что может повлиять на ход подготовки к модернизации единой

14. Пункты 1 и 1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности».

15. Пункты 1.2 и 1.3 раздела 3 паспорта федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности».

16. Пункт 9.4.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

17. Пункт 9 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

18. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – «Комплексная система обращения с ТКО»).

19. Пункт 5.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

государственной информационной системы учета отходов²⁰ от использования товаров для их полного и достоверного учета.

Вступление в силу с 1 ноября 2019 года Федерального закона № 195-ФЗ²¹, за исключением отдельных положений, также может повлечь необходимость актуализации срока принятия нормативных правовых актов федерального и регионального уровня для реализации федерального проекта «Чистый воздух», ранее установленного к 1 октября 2019 года²².

Согласно Перечню поручений Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294 в срок до 1 июля 2019 года²³ необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации по установлению критериев экологического туризма на особо охраняемых природных территориях²⁴ и усилению правового режима государственных природных заповедников²⁵. До настоящего времени поручение не выполнено²⁶.

Кроме того, несвоевременное принятие отдельных НПА или внесение в них изменений является причиной отсутствия финансирования расходов федеральных проектов вследствие изменения сроков проведения мероприятий.

Федеральный проект «Чистый воздух» не финансируется при отсутствии правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение мероприятий по снижению выбросов в атмосферный воздух²⁷.

Существует вероятность выполнения субъектами Российской Федерации мероприятий по очистке загрязненных сточных вод, поступающих в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории, не в полной мере. Причина – невнесение изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал»²⁸ (в части софинансирования мероприятий федерального проекта «Сохранение озера Байкал»).

20. Позволяющей использование информации о маршрутах транспортирования и объеме отходов, полученной посредством систем спутниковой навигации ГЛОНАСС, автоматических систем весового контроля, фото- и видеосъемки.

21. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

22. Пункт 10 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистый воздух» (в новой редакции).

23. Подпункт «а» пункта 2.

24. Пункт 11.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

25. В том числе о запрете на проведение рубок лесных насаждений и создание объектов капитального строительства.

26. Согласно поручению Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № ДМ-П13-1511 (пункт 1) Минприроды России и Минэкономразвития России поручено обеспечить внесение соответствующих изменений в срок до 17 июня 2019 года.

27. Подготовка правил предусмотрена решением по результатам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Гордеева (пункт 5 протокола от 24 июля 2019 г. № АГ-П6-31пр).

28. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 847.

Также Минсельхозом России не утверждены изменения в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя (для проведения мероприятий по расчистке мелиоративных каналов Нижней Волги и реконструкции гидротехнических сооружений²⁹ федерального проекта «Оздоровление Волги»). По этой причине возможно невыполнение мероприятий по расчистке мелиоративных каналов.

Внесение изменений в указанные правила в рамках федеральных проектов «Сохранение озера Байкал» и «Оздоровление Волги» планами мероприятий по их реализации не предусмотрено.

На достижение целей национального проекта может повлиять несоблюдение установленных сроков формирования нормативно-правовой базы для реализации национального проекта.

7.2. Цель 2. Оценка мероприятий национального проекта, его показателей для достижения целей и задач Указа № 204 в сфере экологии и риски реализации национального проекта

НП «Экология» является одним из ключевых инструментов достижения национальных целей развития Российской Федерации по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации, повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет) и улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно³⁰. При этом в паспорте³¹ НП «Экология» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Положение об организации проектной деятельности).

Значительное внимание во многих документах стратегического планирования уделено вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Обеспечение сбалансированного решения проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений предусмотрено Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому

29. Утверждены приказом Минсельхоза России от 24 октября 2018 г. № 473.

30. Согласно Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

31. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

развитию³² и Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³³.

Основными задачами Экологической доктрины Российской Федерации³⁴ являются: снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду. Вопросы ликвидации накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата нашли отражение в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³⁵ (далее – Стратегия экологической безопасности).

В то же время сложившаяся в Российской Федерации экологическая ситуация показывает на недостаточность принимаемых мер по обеспечению экологически ориентированного роста экономики.

Высокая ресурсоемкость экономики Российской Федерации приводит к возникновению таких проблем, как истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, низкая эффективность хозяйства.

Нерациональное использование водных ресурсов обусловлено применением устаревших водоемких производственных технологий, а также высоким уровнем потерь воды при ее транспортировке³⁶.

Неуклонный рост образования и накопления отходов является следствием крайне высокого уровня потребления сырьевых ресурсов по причине экспортно-сырьевой направленности производства. При этом именно при добыче полезных ископаемых образуется наибольшее количество отходов (86,8 % от общего количества образующихся отходов в Российской Федерации за 2016 год)³⁷.

Как следует из Стратегии экологической безопасности, уже накоплено свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек.

Ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных

32. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440.

33. Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

34. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

35. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

36. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

37. Согласно Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территории общей площадью примерно 4 млн га, и которые ежегодно увеличиваются на 300–400 тыс. га.

Показатели документов стратегического планирования, предусматривающие наращивание объемов видов экономической деятельности, свидетельствуют о последующем усилении негативного воздействия на окружающую среду.

Так, согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года³⁸ ожидается ускорение темпов экономического роста до 2 % в 2020 году и выше 3 % начиная с 2021 года. Рост промышленного производства на уровне 1,8–3,3 % – во всех укрупненных секторах промышленности.

Увеличение добычи основных видов полезных ископаемых к 2024 году предусмотрено Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года³⁹. Объемы производства целлюлозно-бумажной промышленности (наиболее водоемкой и энергоемкой) к 2030 году возрастут на 13 млн тонн – свидетельствует Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года⁴⁰.

По данным государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»⁴¹ обеспечение потребностей внутреннего рынка и выполнение обязательств по зарубежным контрактам потребует ввода новых участков магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов, заводов по производству сжиженного природного газа.

Возможное влияние на состояние окружающей среды окажет реализация федеральных проектов, включенных в состав национального проекта «Жилье и городская среда»⁴², а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁴³ (далее – комплексный план).

При выполнении мероприятий по переселению граждан из непригодного для проживания жилищного фонда федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»⁴⁴ предусмотрено строительство 9 540 тыс. кв. м жилья в субъектах Российской Федерации.

38. Разработан Минэкономразвития России.

39. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 г. № 2914-р, (природный газ на 6,7%, уголь – на 12,3%, апатитовые руды – на 12,2%, цементное сырье – на 12,3%).

40. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 г. № 1989-р.

41. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

42. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16, одним из показателей является «Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн квадратных метров в год».

43. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

44. Национального проекта «Жилье и городская среда».

Образующиеся при этом строительные отходы при отсутствии планов по их переработке могут быть размещены на имеющихся полигонах⁴⁵.

В составе международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай»⁴⁶, реализуемого в рамках комплексного плана, планируется строительство автомобильных дорог протяженностью 826 км. Строительство высокоскоростной магистрали «Москва – Казань» общей протяженностью около 790 км на территории 7 субъектов (где проживает более 25 млн человек) запланировано в рамках федерального проекта «Высокоскоростное железнодорожное сообщение».

Учитывая изложенное, строительные отходы будут образовываться на территориях городов Москва, Нижний Новгород, Казань, Тольятти, Владимир, Чебоксары, а также субъектов Российской Федерации, расположенных по берегам реки Волги⁴⁷ и вблизи рек Оки и Клязьмы.

НП «Экология» призван улучшить ситуацию в сфере экологии. В паспорт проекта включены цели и целевые показатели, а также задачи в сфере экологии, предусмотренные пунктом 7 Указа № 204.

Также целью национального проекта определено обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов, что соответствует задаче по сохранению лесов, предусмотренной подпунктом «б» пункта 7 Указа № 204.

Задачи и результаты НП «Экология» в полном объеме включены в паспорта 11 федеральных проектов, включающих 11 целей, 55 показателей, более 600 мероприятий.

Вместе с тем Минприроды России при подготовке федеральных проектов, входящих в состав НП «Экология», не в полной мере учтены требования пункта 5 Методических указаний⁴⁸ в части направленности целей и показателей федеральных проектов на достижение целей и показателей национального проекта.

Отсутствие в паспортах (дополнительных и обосновывающих материалах) отдельных федеральных проектов обоснований эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач федерального проекта не соответствует требованиям пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

Так, достижение цели национального проекта по эффективному обращению с отходами производства и потребления, включая ликвидацию выявленных на 1 января

45. Пункт 6.4.2 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 57678-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов», введенного в действие с 1 мая 2018 года, предусматривает, что отходы не должны находиться в местах временного хранения (складирования) отходов (более 7 дней).

46. Из общей протяженности автомобильного маршрута «Европа – Западный Китай» порядка 8 500 км общая протяженность международного коридора на территории России составляет порядка 2 300 км.

47. Скоростная автомобильная дорога «Москва – Нижний Новгород – Казань» (729 км), строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу (97 км).

48. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 4072п-П6 (далее – Методические указания).

2018 года несанкционированных свалок в границах городов, и 5 целевых показателей обеспечивается решением задач в ходе реализации 3 федеральных проектов⁴⁹.

С 1 января 2019 года стартовала новая реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Создан единый оператор новой отрасли – публично-правовая компания «Российский экологический оператор», которой проведена инвентаризация инвестиционных объектов по созданию инфраструктуры ТКО с целью определения возможности оказания государственной поддержки. Всего рассмотрено 316 проектов в 73 регионах России на сумму 173 млрд руб. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. По итогам 2019 года запланировано окончание работ по ликвидации 16 несанкционированных свалок в границах городов и 17 наиболее опасных объектов окружающей среде.

Вместе с тем, как показал анализ плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО», не учтены необходимые мероприятия, направленные на решение задачи по формированию комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления.

При отсутствии мероприятий по стимулированию и популяризации использования многооборотных товаров, тары, упаковки и сокращения использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары, ориентированных на предотвращение и сокращение образования отходов, которые являются необходимыми для реализации приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами⁵⁰, существует вероятность недостижения цели по созданию эффективной системы обращения с ТКО.

Не предусмотрены меры и целевые показатели по стимулированию раздельного сбора отходов, в первую очередь пищевых, что препятствует эффективной работе предприятий по переработке отходов, являющихся для них сырьем.

Кроме того, меры, направленные на создание мощностей по обработке и утилизации отходов⁵¹ в целях повышения доли утилизации образуемых отходов до 36 % к 2024 году в отдельных регионах, недостаточны.

В 7 из 10 субъектов Российской Федерации (Камчатский, Приморский и Алтайский края, Чукотский автономный округ, Республика Мордовия, Ленинградская и Московская области), остаточная емкость полигонов которых будет исчерпана в ближайшее время, критичная ситуация с местами захоронения отходов не изменится.

Даже при достижении значений показателя «Доля твердых коммунальных отходов, направленная на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных

49. «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистая страна», «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности».

50. Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах).

51. Пункт 8 паспорта федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

отходов»⁵², запланированных федеральным проектом для указанных регионов от 0 до 36 %, тенденция их дальнейшего накопления и захоронения сохранится.

Более того, возникающие в ходе проведения реформы в сфере обращения с отходами проблемы могут препятствовать решению указанной задачи.

В 11 субъектах Российской Федерации⁵³ не приступили к работе региональные операторы по обращению с ТКО, обеспечивающие сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъектов Российской Федерации.

Емкости имеющихся полигонов в 10 субъектах Российской Федерации⁵⁴ будут исчерпаны с 2020 по 2024 год.

В связи с наличием в отдельных регионах дефицита мест для захоронения ТКО законодательно⁵⁵ разрешено до 2023 года размещать мусор на нелегализованных объектах. Вместе с тем Минприроды России не выполнено поручение заседания рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам⁵⁶ в части определения до 1 июня 2019 года мест расположения 20 пилотных объектов размещения ТКО (полигонов) в целях начала строительства (модернизации) комплексов по обработке и утилизации ТКО.

Также по федеральному проекту отсутствует обоснование вклада мероприятий и достаточности планируемых результатов в достижение его показателей.

Не представляется возможным оценить вклад, а также необходимость и достаточность мероприятий для достижения результатов по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей по утилизации и обработке⁵⁷, а также для достижения показателей по увеличению доли отходов, направляемых на обработку и утилизацию отходов⁵⁸.

Таким образом, существует вероятность недостижения цели и целевых показателей по эффективному обращению с отходами производства и потребления при отсутствии обоснованности планируемых результатов и их достаточности для достижения цели и показателей; мероприятий, учитывающих приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами; готовности отдельных регионов к реализации реформы.

Достижение цели национального проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе

52. Предусмотрено паспортом федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

53. Архангельская, Владимирская, Курганская, Рязанская, Еврейская автономная области, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Республика Тыва, Ненецкий автономный округ, г. Москва и г. Санкт-Петербург (по данным публично-правовой компании «Российский экологический оператор»).

54. Московская, Калужская, Амурская, Ленинградская области, Алтайский, Камчатский, Приморский края, Чукотский автономный округ, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания.

55. Пункт 8 статьи 29.1 Закона об отходах.

56. Протокол от 5 марта 2019 г. № 4.

57. «Введено в промышленную эксплуатацию 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО», «Введено в промышленную эксплуатацию 37,1 млн тонн мощностей по обработке ТКО».

58. «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» (36 %) и «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» (60 %).

уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах, и 4 показателей⁵⁹ обеспечивается решением задач федерального проекта «Чистый воздух»⁶⁰.

Обращает на себя внимание подход к выбору городов, в которых планируется снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха.

По итогам 2018 года высокий и очень высокий уровни загрязнения атмосферного воздуха наблюдаются в 46 городах.

В федеральный проект включены 12 городов, из которых 5 городов (Красноярск, Новокузнецк, Чита, Братск и Норильск) с очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (всего в России таких городов в 2017 году было 21, в 2018 году – 22), по одному городу с высоким (Магнитогорск) и повышенным (Челябинск) уровнем загрязнения, и 5 – с низким уровнем загрязнения (Нижний Тагил, Омск, Липецк, Череповец, Медногорск)⁶¹.

Одним из результатов федерального проекта определено снижение на 22 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ.

Вместе с тем качество воздуха определяется концентрациями загрязняющих веществ, превышающими допустимый уровень, снижение которых федеральным проектом не предусмотрено.

Определение концентрации загрязняющих веществ в различных точках города с учетом выбросов от всех источников предусматривается сводными расчетами, в связи с чем они являются инструментом, позволяющим обоснованно формировать перечень мероприятий, направленных на снижение загрязняющих веществ до допустимого уровня. Формирование расчетов предусмотрено только к 1 мая 2020 года⁶².

Таким образом, без включения в паспорт федерального проекта мероприятий, направленных на снижение выбросов загрязняющих веществ, концентрация которых превышает норматив, и соответствующих показателей состояние воздуха существенно не изменится. Это значит, что достижение цели проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха маловероятно.

Для достижения цели НП «Экология» по повышению качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных

59. «Снижение совокупного объема выбросов за отчетный год», «Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнением атмосферного воздуха», «Выданные комплексные экологические разрешения», «Снижение доли импорта основного технологического оборудования, эксплуатируемого в случае применения НДТ».

60. Решение задачи федерального проекта по реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, включая города Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Читу с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду.

61. При этом за 2018 год улучшилось состояние в таких городах, как Челябинск (с высокого до повышенного уровня) и Нижний Тагил (с высокого до низкого уровня). И если в Нижнем Тагиле такие изменения связаны со снижением выбросов загрязняющих веществ, то в Челябинске – за счет благоприятных климатических условий (большое число осадков способствовало самоочищению атмосферы).

62. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистый воздух».

системами централизованного водоснабжения, реализуется федеральный проект «Чистая вода».

В рамках федерального проекта проведена инвентаризация объектов водоснабжения в регионах, утверждены соответствующие региональные программы, для софинансирования которых заключены 82 соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Ход реализации федерального проекта предлагается оценивать по двум показателям⁶³, среди которых, несмотря на поставленную цель, отсутствует показатель в части повышения качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения.

Также несмотря на поручение⁶⁴ по корректировке программных документов по доведению целевых индикаторов обеспеченности жителей сельских территорий качественной питьевой водой до уровня показателей, установленных для городского населения (99 % к 2024 году), соответствующие изменения в паспорт указанного федерального проекта не внесены.

Цель федерального проекта не направлена на повышение качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, что не соответствует цели НП «Экология» и требованиям пункта 5 Методических указаний. При этом в 83 субъектах Российской Федерации⁶⁵ около 12,3 млн человек не обеспечены услугами централизованного водоснабжения, 11,5 млн человек из них (или 9 % от численности обеспеченного питьевой водой населения)⁶⁶ пользуются водой из объектов нецентрализованного водоснабжения, а 1,49 млн человек (или 1,2 % от общей численности населения) вообще не обеспечены питьевой водой.

Кроме того, базовые значения показателей федерального проекта, определенные при отсутствии методики их расчета, являются необоснованными⁶⁷.

По результатам инвентаризации объектов водоснабжения⁶⁸, проведенной в 83 субъектах Российской Федерации и 19 740 муниципальных образованиях, доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного

63. «Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения», «Доля городского населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения».

64. В соответствии с Перечнем поручений, направленных на повышение качества питьевой воды для населения, утвержденным Президентом Российской Федерации 20 февраля 2019 г. № Пр-245.

65. Письмо государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 31 мая 2019 г. № КИ-03/220.

66. В соответствии со сведениями сводного отчета об инвентаризации объектов водоснабжения в субъектах Российской Федерации, проведенной на предмет соответствия установленным показателям качества и безопасности питьевого водоснабжения (направлен государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в Минстрой России 31 мая 2019 г. № КЦ-03/220).

67. Несоблюдение требований подпункта «в» пункта 7, пункта 30 Положения об организации проектной деятельности (в редакции, действующей до августа 2019 года), отмеченное в государственном докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2017 году», стр. 27.

68. Проведена в 83 субъектах Российской Федерации на территории всех муниципальных образований. Сводный отчет об инвентаризации объектов водоснабжения в субъектах Российской Федерации направлен государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в Минстрой России 31 мая 2019 года (исх. № КЦ-03/220).

водоснабжения, составила 81,55 %, что ниже значения базового показателя на 5,95 %. Доля городского населения – 88,83 %, что ниже значения базового показателя на 5,67 %.

Несмотря на то, что в 12 субъектах Российской Федерации базовое значение показателя «Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» не превышает 70 %⁶⁹, при установленном среднем по Российской Федерации – 87,5 %, федеральным проектом предусмотрено выполнение работ по модернизации, реконструкции и строительству только 941 из 28 808 объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки централизованного водоснабжения, то есть менее 4 % потребности.

При этом перечень этих объектов не уточнен по причине отсутствия региональных программ субъектов Российской Федерации, срок утверждения которых субъектами Российской Федерации – 1 октября 2019 года⁷⁰.

Минстроем России утверждены и доведены до субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год⁷¹. Вместе с тем планом реализации мероприятий предусмотрено утверждение Порядка подготовки региональных программ⁷².

Формирование мероприятий федерального проекта в условиях неактуальных базовых значений показателей⁷³ приведет к синхронизации региональных программ с паспортом федерального проекта. При этом возможность корректировки базового значения и значения целевого показателя на последний год реализации региональной программы Минстроем России исключается⁷⁴.

Также в паспорт федерального проекта не включены мероприятия государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁷⁵, направленные

69. Республика Тыва (24,5 %), Республика Бурятия (44,1 %), Забайкальский край (51,1 %), Ненецкий автономный округ (51,4 %), Республика Саха (Якутия) (59,8 %), Еврейская автономная область (61,3 %), Курганская область (61,8 %), Костромская область (63,0 %), Смоленская область (63,1 %), Карачаево-Черкесская Республика (66,3 %), Чеченская Республика (68,7 %), Новгородская область (69,1 %).

70. Региональные программы субъектов Российской Федерации по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки с учетом оценки качества и безопасности питьевой воды, а также оценки эффективности модернизации систем водоснабжения и водоподготовки, относимых к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска причинения вреда здоровью потребителей по критериям безопасности (далее – региональные программы по повышению качества водоснабжения), пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».

71. Минстроем России 6 мая 2019 года высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации направлены Методические рекомендации по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год (исх. № 16281-МЕ/04) (утверждены приказом от 30 апреля 2019 г. № 253/пр).

72. Пункт 3.4 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».

73. Отличие базовых от фактических значений показателя «Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» более 10 % отмечается по следующим субъектам Российской Федерации: Республика Калмыкия на 64,65 % (72,6 % – 7,95 %), Свердловская область на 38,85 % (93,1 % – 54,25 %), Рязанская область на 17,76 % (90,7 % – 72,94 %), Воронежская область на 12,29 % (88,1 % – 75,81 %) и Новгородская область на 10,04 % (69,1 % – 59,06 %).

74. Согласно п. 12.3 Методических рекомендаций по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год (утверждены приказом Минстроя России от 30 апреля 2019 г. № 253/пр).

75. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.

на достижение цели и целевых показателей национального проекта⁷⁶, подлежащие включению в соответствии с подпунктом «б» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

В результате могут быть не учтены меры, предупреждающие возникновение негативного влияния на качество питьевой воды (изношенность коммунальной инфраструктуры, качество очистки сточных вод, наличие запасов и резервных схем водоснабжения), которые планом мероприятий по реализации федерального проекта не предусмотрены.

Таким образом, реализация федерального проекта в указанных условиях не позволяет оценить достижение его цели.

Достижение цели национального проекта по обеспечению баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году и двух показателей обеспечивается решением задачи по сохранению лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений в ходе реализации федерального проекта «Сохранение лесов».

Для обновления парка закупаются лесохозяйственная техника и оборудование, проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению (на 1 ноября выполнено 85,5 % планового объема работ).

Установленные значения основного показателя федерального проекта «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений до уровня 100 %» могут быть не достигнуты. Не предусмотрены меры, обосновывающие предполагаемую тенденцию ежегодного увеличения значения показателя до 8 %, начиная с 2020 года в рамках федерального проекта.

Предусмотренное федеральным проектом изменение значения показателя по площади погибших лесных насаждений к 2024 году до 220 тыс. га, или на 43 %, в сторону уменьшения является маловероятным.

Согласно статистическим данным основной причиной гибели лесных насаждений являются лесные пожары (в 2016 году – 52,8 %, в 2017 году – 50,2 % от общего количества погибших лесных насаждений)⁷⁷. Как показывают результаты проводимых Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий, превентивные меры, направленные на сокращение выбытия лесов, в том числе от лесных пожаров и незаконных рубок, недостаточно эффективны.

Данные проводимой Рослесхозом государственной инвентаризации лесов указывают на неудовлетворительное качество лесовосстановительных мероприятий, проводимых арендаторами лесных участков. Так, в 2017 году – 33 %, в 2018 году – 24 % проинвентаризированных лесных участков были оценены как «неудовлетворительно выполненными мероприятиями» по воспроизводству лесов. При этом федеральным

76. Основные мероприятия «Содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности)», «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации».

77. За 2018 год площадь лесных земель, пройденная пожарами, увеличилась в сравнении с 2017 годом в 2,2 раза и составила 7,4 млн га. По состоянию на 11 августа 2019 года площадь возникших лесных пожаров составила 8,1 млн га.

проектом увеличение площади лесовосстановления за счет проведения работ на арендованных лесных участках предусмотрено на 1 244 тыс. га, что составляет 80,4 % от площади, подлежащей лесовосстановлению. В то же время контроль за проведением арендаторами лесов лесовосстановительных мероприятий не является всеобъемлющим.

Кроме того, два из шести показателей федерального проекта не направлены на достижение цели национального проекта: «Количество выращенного посадочного материала лесных растений» и «Запас семян лесных растений» не отражают количество высаженных саженцев и семян, а также не учитывают риски их гибели.

С учетом изложенного, данные обстоятельства при выполнении показателей федерального проекта могут оказать влияние на достижение цели по обеспечению баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году.

Достижение цели национального проекта по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое, обеспечивается решением задач трех федеральных проектов («Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов») и выполнением пяти показателей⁷⁸.

Анализ четырех из восьми результатов, характеризующих решение задачи по сохранению озера Байкал федерального проекта «Сохранение озера Байкал», показал их недостаточную объективность.

Так, значение показателя по сокращению объема сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 28,2 % к 2024 году не является корректным.

При увеличении общей мощности очистных сооружений⁷⁹ до 127,8 тыс. куб. м в год объемы загрязненных сточных вод⁸⁰ (249,2 тыс. куб. м) сократятся (расчетно) на 51,3 % по отношению к базовому значению показателя на 2018 год, что на 23,1 % превышает значение показателя федерального проекта.

К 2024 году достижение результата по охвату экологическим мониторингом составит 93 % площади Байкальской природной территории при базовом значении – 70 %. Вместе с тем уже в 2017 году значение аналогичного показателя ФЦП «Охрана озера Байкал» составляло 85 %.

При отсутствии информации о фактической общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, результатом федерального проекта предусмотрено снижение указанной площади в объеме 448,9 га к 2024 году.

78. «Снижение объема отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод», «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги», «Площадь восстановленных водных объектов», «Протяженность очищенной прибрежной полосы водных объектов», «Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории».

79. 350 тыс. куб. м × 365 дн. = 127,8 тыс. куб. м в год, расчетно.

80. По форме статистической отчетности № 2-ТП (водхоз).

Ожидаемый результат по значительному увеличению с 2021 по 2024 год объемов искусственного воспроизводства водных биоресурсов⁸¹ (453 млн личинок) федерального проекта запланирован в условиях неопределенности ввода дополнительных производственных мощностей, что может отразиться на его достижении.

Согласно плану мероприятий федерального проекта в 2019 году запланирована разработка проектно-сметной документации в целях реконструкции только двух из трех рыбоводных заводов, на мощностях которых осуществляются работы по искусственному воспроизводству омуля и осетра с последующим выпуском личинок и молоди рыб в озеро Байкал.

Вместе с тем аналогичные работы в целях реконструкции Селенгинского и Большереченского рыбоводных заводов в Республике Бурятия⁸² осуществлялись в рамках ФЦП «Охрана озера Байкал» в 2017 году и не были завершены на 1 июля 2019 года. Проектно-сметная документация в установленном порядке не утверждена, обязательства по государственным контрактам не выполнены.

Не способствует выполнению задачи по сохранению и воспроизводству уникальных водных биологических ресурсов озера Байкал и отсутствие мероприятий по искусственному воспроизводству других исчезающих эндемичных видов рыб озера Байкал (сиг, хариус).

В рамках федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» в 2019 году реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов. С начала года проведено 7 211 мероприятий в 82 субъектах Российской Федерации, в них приняли участие более 720 тыс. человек. В результате было очищено более 16,0 тыс. км береговой линии и прилегающей акватории водных объектов.

В рамках федерального проекта «Оздоровление Волги» осуществляется решение задачи по сокращению в 3 раза доли сточных вод, отводимых в реку Волгу.

Для этого проведена оценка систем очистки сточных вод в 16 субъектах Российской Федерации, где запланированы мероприятия по реконструкции и модернизации систем очистки.

В то же время на экологическое состояние реки Волги влияют результаты деятельности хозяйственных объектов, расположенных в пределах рек Камы и Оки, а также сброс сточных вод с территорий 29 субъектов Российской Федерации.

Результаты оценки систем очистки сточных вод, попадающих в реку Волгу, субъектами Российской Федерации показали, что базовое значение показателя по снижению объема отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод (1,8 куб. км) занижено. Фактический объем попадающих в реку Волгу хозяйственно-бытовых стоков (без очистки или недостаточно очищенных) и дождевых вод в 2018 году

81. В 2,5 раза по личинке омуля и в 5 раз по молоди омуля и осетра.

82. За счет предоставленной субсидии из федерального бюджета ФГБУ «Главрыбвод» заключены государственные контракты от 31 января 2018 г. № 41 и № 40 на сумму 14,4 млн рублей, выплачен аванс 30 %.

составил 1,9 куб. км в год⁸³, то есть превысил его базовое значение на 5 %, что влияет на решение указанной задачи.

Значение показателя по приросту мощности очистных сооружений, обеспечивающих сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод до 2,12 куб. км к 2024 году, установлено при отсутствии прогнозных данных о ежегодном увеличении объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод, что может сказаться на его выполнении.

В 2019 году реализуется 17 мероприятий по расчистке и экологической реабилитации водных объектов, из них 5 мероприятий будет завершено к концу года.

При выполнении мероприятий в целях решения задачи по устойчивому функционированию водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранению экосистемы Волго-Ахтубинской поймы возможно недостижение планируемых результатов.

Так, строительство комплекса гидротехнических сооружений для дополнительного обводнения реки Ахтубы в объеме 100 куб. м / с, предусмотренное паспортом федерального проекта⁸⁴, запланировано без проведения оценки необходимой мощности гидротехнических сооружений для достаточного обводнения реки Ахтубы.

Строительство и реконструкция 89 водопропускных сооружений без оценки эффективности водообмена также может привести к его незначительным улучшениям в низовьях Волги, но не к достижению целей и задач федерального проекта.

В рамках федерального проекта предусмотрено проведение мероприятий в период с 2018 по 2021 год по расчистке и дноуглублению не менее 201,8 км каналов-рыбоходов, а также восстановление не менее 15,9 тыс. га водных объектов Нижней Волги, ранее проводимых в рамках ФЦП «Развитие ВХК»⁸⁵. К 2024 году протяженность указанных каналов-рыбоходов должна увеличиться до 281 км, а площадь восстановленных водных объектов – до 26,9 тыс. га.

Вместе с тем анализ научных прогнозов (оценок) запасов водных биологических ресурсов, по которым получены положительные заключения государственной экологической экспертизы, указывает на сокращение к 2018 году более чем в 17 раз суммарных запасов осетровых рыб и белорыбицы по сравнению с 2004 годом. Изложенное свидетельствует о низкой эффективности мероприятий по рыбохозяйственной мелиорации в бассейнах реки Волги, проводимых в целях формирования благоприятных условий для воспроизводства водных биологических ресурсов начиная с 2012 года. Указанные мероприятия реализовывались в рамках ФЦП «Развитие ВХК» и приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги».

83. Письмо государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 31 мая 2019 г. № КИ-ОЗ/219.

84. Пункт 2.5 паспорта федерального проекта «Оздоровление Волги».

85. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (далее – ФЦП «Развитие ВХК»).

Также при отсутствии достаточных обосновывающих материалов к федеральному проекту не представляется возможным осуществить оценку показателей «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги» и «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги», значения которых в 2024 году составят соответственно до 600 км, или 17 % всей протяженности реки Волги, и 24,3 тыс. га, или 0,02 % от общей площади бассейна реки Волги (1360,0 тыс. км).

Таким образом, достижение цели национального проекта затруднительно. При этом выполнение отдельных мероприятий, направленных на решение локальных проблем, может обеспечить достижение кумулятивного эффекта по экологическому оздоровлению водных объектов.

На решение задачи по применению всеми объектами, оказывающими значительное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий, поставленной пунктом 7 Указа № 204, направлена аналогичная цель федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий».

В целях внедрения наилучших доступных технологий в рамках федерального проекта предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации соответствующих инвестиционных проектов. Правила предоставления субсидий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 541.

Основным показателем, характеризующим достижение цели федерального проекта, является количество выданных комплексных экологических разрешений объектам, относящимся к I категории⁸⁶, до 6 900 единиц к 2024 году. При этом наибольшее их количество – 3 000 (43,5 %) – приходится на 2023 год, что может отразиться на достижении в 2024 году целевого показателя.

Достижение цели национального проекта по сохранению биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), и трех показателей⁸⁷ обеспечивается решением задач федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

Подготовлена документация, обосновывающая создание национальных парков «Зигальга» (Челябинская область), «Койгородский (Республика Коми), «Токинско-Становой» (Амурская область), «Самурский» (Республика Дагестан), «Тогул» (Алтайский край), «Кыталык» (Республика Саха (Якутия).

В отношении первых двух национальных парков проекты решений об их создании внесены в Правительство Российской Федерации.

86. Объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий согласно критериям отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029.

87. «Количество ООПТ федерального значения», «Увеличена площадь ООПТ», «Увеличение количества посетителей на ООПТ».

Утвержден Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, требующих принятия первоочередных мер по восстановлению и реинтродукции⁸⁸.

До конца 2019 года планируется утвердить Список объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Базовые значения показателей по количеству особо охраняемых природных территорий федерального значения (211 единиц) и увеличению количества посетителей на особо охраняемых территориях (3571 тыс. человек) не являются корректными⁸⁹. Как показывают статистические данные, на конец 2018 года указанные значения составляли 290 единиц и 6 386,4 тыс. человек соответственно⁹⁰.

Совокупность мероприятий по созданию новых ООПТ общей площадью не менее 5 млн га предусматривает издание актов Правительства Российской Федерации об их создании⁹¹, а также внесение в Единый государственный реестр недвижимого имущества сведений о границах ООПТ (в том числе ранее созданных).

Результаты проведенных контрольных мероприятий показывают, что без государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками ООПТ не обеспечивается надлежащий контроль за их сохранностью и целевым использованием.

Увеличение количества посетителей на ООПТ к 2024 году до 7 891 тыс. человек, или в 2 раза по сравнению с его базовым значением (3 571 тыс. человек), планируется осуществить путем создания комфортных условий проживания, транспортной доступности, обустройства туристических маршрутов за счет внебюджетных источников.

При этом законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях», закрепляющий в том числе понятия об экологическом и познавательном туризме⁹², еще находится на согласовании с федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, в установленный срок (1 марта 2019 года) Минприроды России не были разработаны критерии отбора национальных парков для выполнения мероприятий по созданию и реконструкции туристской инфраструктуры⁹³ в национальных парках.

При отсутствии механизма привлечения внебюджетных средств цели федерального проекта могут быть не достигнуты.

88. Распоряжение Минприроды России от 29 августа 2019 г. № 26-р.

89. Паспортом ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» не конкретизировано, что значения показателей рассчитаны только по ООПТ, отнесенным к ведению Минприроды России.

90. Данные Росстата за 2018 год (обновлено на 21 апреля 2019 года).

91. Пункты 1, 2 плана мероприятий по реализации мероприятий федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

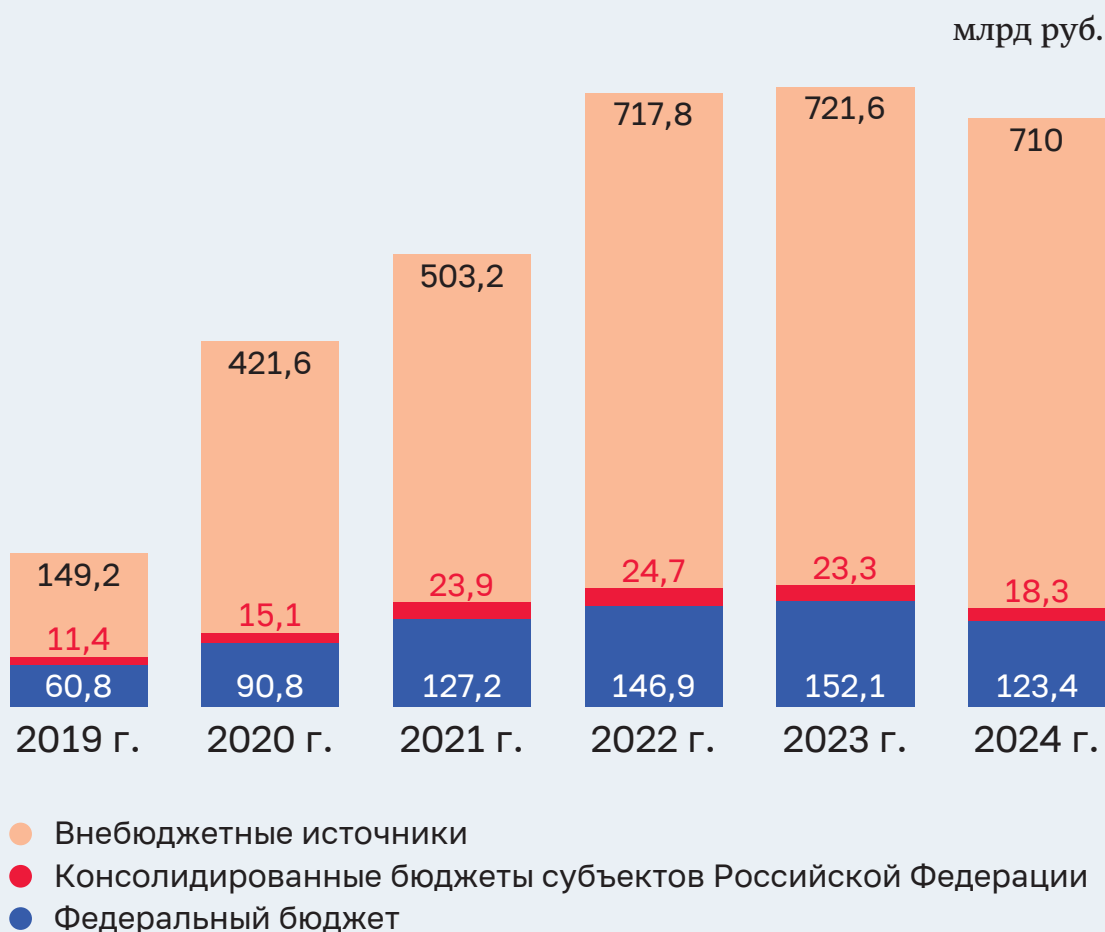
92. Пункт 9.3.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

93. Пункт 10.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

Финансовое обеспечение реализации НП «Экология» и входящих в его состав федеральных проектов сформировано на основе предложений, поступивших от 80 субъектов Российской Федерации⁹⁴. При этом в составе дополнительных и обосновывающих материалов к паспортам федеральных проектов расчеты объема средств по всем источникам финансирования не представлены. В результате оценить их достаточность и обоснованность не представляется возможным.

Более того, в указанных материалах нет каких-либо сведений о хозяйствующих субъектах, вовлеченных в мероприятия федеральных проектов, а также механизмах привлечения инвестиций. Оценка потенциальной возможности привлечения внебюджетных средств является затруднительной. При этом их доля составляет 79,8 % (3 223 343,8 млн рублей) от общего объема расходов НП «Экология».

Объем финансового обеспечения национального проекта «Экология»



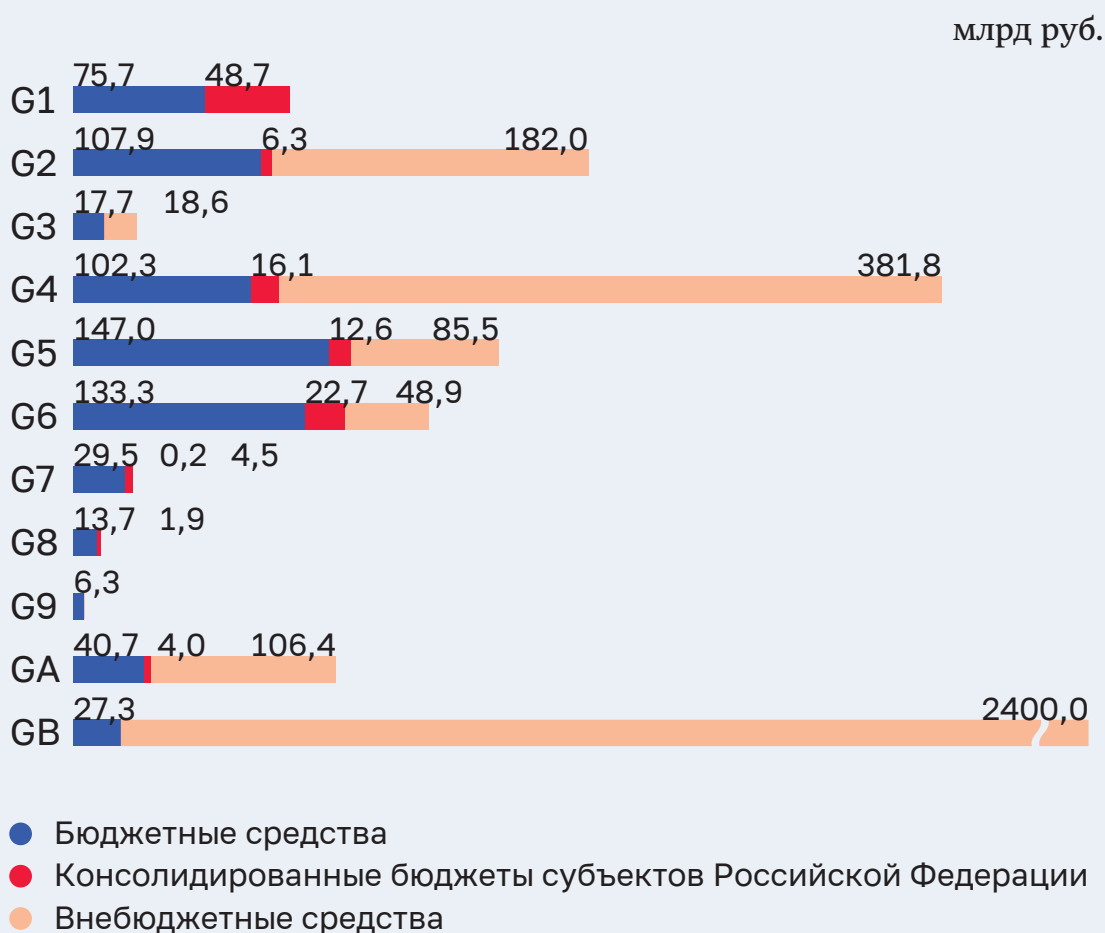
94. Письмо Минприроды России от 28 июня 2019 г. № 06-19/28/14918 (вх. от 2 июля 2019 г. № А 5464). Не поступили предложения от Республики Калмыкия, Брянской и Орловской областей, Чукотского автономного округа и г. Москвы.

Анализ диаграммы показал, что средства федерального бюджета составляют 17,4 % (в том числе межбюджетные трансферты – 65,4 %), средства субъектов Российской Федерации – 2,9 %.

В общих расходах на реализацию НП «Экология» доля средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 2,9 % (116 714,7 млн рублей), причем прослеживается ее ежегодное уменьшение – от 5,2 % в 2019 году до 2,1 % в 2024 году.

Мероприятия, реализуемые в субъектах Российской Федерации в рамках федеральных проектов, определены рабочими группами по результатам рассмотрения предложений субъектов Российской Федерации. Уровень софинансирования расходных обязательств на реализацию мероприятий федеральных проектов субъектами Российской Федерации на 2019–2021 годы составляет от 22 % до 99 %, то есть не превышает предельный⁹⁵.

Источники финансирования федеральных проектов в 2019 году



95. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р утвержден предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникших при реализации национальных проектов (программ) и (или) федеральных проектов.

G1 – ФП «Чистая страна»; G2 – ФП «Комплексная система обращения с ТКО»; G3 – ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности»; G4 – ФП «Чистый воздух»; G5 – ФП «Чистая вода»; G6 – ФП «Оздоровление Волги»; G7 – ФП «Сохранение озера Байкал»; G8 – ФП «Сохранение уникальных водных объектов»; G9 – ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»; GA – ФП «Сохранение лесов»; GB – ФП «Внедрение наилучших доступных технологий».

Анализ диаграммы показал, что наибольший объем бюджетного финансирования предусмотрен на реализацию федерального проекта «Чистая вода» – 147 030,0 млн рублей, или 21 %, наименьший – на реализацию федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» – 6 282,8 млн рублей, или 0,9 % от объема бюджетных средств.

В 2019 году в рамках интеграции национального проекта с государственными программами финансирование мер в сфере экологии по сравнению с 2018 годом увеличилось на 24 800,8 млн рублей, или на 27,1 %, и составило 118 374,2 млн рублей.

Включение мероприятий федеральных проектов «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистый воздух», «Оздоровление Волги», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» и «Сохранение озера Байкал» привело к увеличению расходов по государственной программе «Охрана окружающей среды» на 16 596,5 млн рублей, или на 41,4 %⁹⁶.

За счет внесения в подпрограмму 2 «Использование водных ресурсов» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» мероприятий федеральных проектов «Оздоровление Волги» и «Сохранение уникальных водных объектов»⁹⁷ расходы на ее финансирование увеличились на 2 434,5 млн рублей, или на 12,2 %.

Также увеличился объем расходов государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 5 490,3 млн рублей, или на 16,3 %, в связи с включением расходов на реализацию мероприятий по оснащению лесопожарной и лесопатрульной служб специализированной техникой, а также на проведение работ по лесовосстановлению федерального проекта «Сохранение лесов».

Доля внебюджетных средств, планируемых к привлечению при реализации федеральных проектов, существенно варьируется – от 0,5 % в федеральном проекте «Сохранение озера Байкал» до 98,9 % в федеральном проекте «Внедрение наилучших доступных технологий». По данным субъектов Российской Федерации, объем внебюджетных инвестиций на 2019 год оценивается в размере 271 258,2 млн рублей, или 8,5 % от их объема на реализацию НП «Экология», что показывает отсутствие заинтересованности хозяйствующих субъектов в реализации федеральных проектов и может являться следствием недостаточно проработанного механизма привлечения их средств.

96. Финансирование составило 6 271,0 млн рублей, 382,0 млн рублей, 12 858,2 млн рублей, 160,0 млн рублей, 1 093,0 млн рублей и 4 030,7 млн рублей соответственно.

97. Финансирование составило 1 891,1 млн рублей и 1 194,1 млн рублей соответственно.

С учетом установленных в ходе оценки фактов несоответствия цели федерального проекта цели национального проекта, необоснованности базовых значений показателей, а также недостаточности мероприятий и совокупности результатов федеральных проектов для выполнения поставленных задач достижение целей и целевых показателей НП «Экология» затруднительно.

Кроме того, при отсутствии информации по всем источникам расходов, обосновывающей финансовое обеспечение федеральных проектов, оценить его необходимость и достаточность не представляется возможным.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации национального проекта, полученного эффекта от его реализации, в том числе в части достижения заявленных целей и показателей национального проекта, а также национальных целей развития Российской Федерации

Согласно паспорту НП «Экология» руководителем национального проекта является Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д.Н.Кобылкин, администратором – его первый заместитель Д.Г.Храмов.

Проектная деятельность в Минприроды России осуществляется в соответствии с приказом от 8 августа 2019 г. № 540 «Об организации проектной деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

Положение о ведомственном проектном офисе Минприроды России утверждено приказом от 8 августа 2019 г. № 539. При этом требования пункта 19 функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁹⁸, согласно которому ведомственный проектный офис (далее – ВПО) формируется в федеральном органе исполнительной власти и при необходимости – в подведомственной организации в статусе подразделения, не соблюдены. ВПО в Минприроды России не сформирован.

В соответствии с приказом Минприроды России от 15 августа 2018 г. № 363 функции ВПО возложены на федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России» (далее – ФГБУ «РФИ»). Его финансирование осуществляется путем доведения субсидий на иные цели в соответствии с соглашением⁹⁹.

Анализ деятельности ВПО показал, что мониторинг реализации федеральных проектов¹⁰⁰, предусмотренный подпунктом «а» пункта 20 Функциональной структуры, осуществлялся с недостатками.

98. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – Функциональная структура).

99. Соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 051-02-2019-027 на сумму 110,0 млн рублей (с учетом дополнительного соглашения от 10 марта 2019 г. № 051-02-2019-027/10), заключенного Минприроды России с ФГБУ «РФИ».

100. Предусмотренный разделом IV «Реализация проектов» Положения об организации проектной деятельности.

Так, руководителем федерального проекта «Чистая вода» не соблюдены требования подпункта «а» пункта 27 Функциональной структуры в части необеспечения своевременной актуализации паспорта федерального проекта по целям и показателям. В связи с этим мониторинг реализации федерального проекта в части проведения анализа причин отклонения фактических параметров от плановых, прогнозирования хода реализации федерального проекта, принятия управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий не может быть объективным.

Кроме того, не соблюдены положения пункта 27 Функциональной структуры в части:

1) Подпункта «б» – руководителями федеральных проектов¹⁰¹ не обеспечиваются достижение результатов и контрольных точек, выполнение задач и мероприятий в соответствии с утвержденными паспортами.

Так, невыполнение контрольной точки по вводу в промышленную эксплуатацию федеральной государственной информационной системы «Наша природа» (29 марта 2019 года¹⁰²) может повлечь несвоевременное решение задачи по созданию и эффективному функционированию системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок.

В установленный срок не разработаны критерии отбора национальных парков, не сформирована экспертная группа по привлечению частного капитала в строительство и реконструкцию туристской инфраструктуры (1 марта 2019 года), а также не осуществлен отбор национальных парков для выполнения мероприятий по улучшению транспортной доступности (1 апреля 2019 года¹⁰³). Это может отразиться на получении результата по созданию и развитию инфраструктуры для экологического туризма.

Кроме того, по федеральному проекту «Чистый воздух» заблокированы средства федерального бюджета на сумму 10 986,6 млн рублей, в том числе по причине их несвоевременного нормативно-правового обеспечения. Вследствие этого задачи по реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах могут быть своевременно не решены.

2) Подпункта «г» – в части актуальности и полноты информации, содержащейся в отчетности. При формировании отчетов о ходе реализации федеральных проектов «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистая страна» и «Чистая вода» не соблюдены требования пункта 3 Методических указаний от 3 декабря 2018 года¹⁰⁴,

101. ФП «Чистый воздух», ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности» и ФП «Оздоровление Волги».

102. Пункт 1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая страна».

103. Пункты 10.1.1, 10.1.2 и 11.3.2 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

104. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты, утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14) (далее – Методические указания от 3 декабря 2018 года).

а также не включены сведения о статусе выполнения задач, выполнении контрольных точек, ключевых рисках, исполнении бюджета¹⁰⁵.

Следовательно, риски при достижении целей федеральных проектов в полной мере не выявляются. Оценка эффективности деятельности участников, проведение которой предусмотрено подпунктом «л» пункта 27 Функциональной структуры, не осуществляется.

Отчеты о ходе реализации ФП «Чистая вода» внесены руководителем федерального проекта руководителю НП «Экология» в проектный офис Правительства Российской Федерации с нарушением срока (не позднее 9-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным)¹⁰⁶, установленного пунктом 58 Положения об организации проектной деятельности. А в проектный комитет НП «Экология» отчеты вообще не направлялись.

В целом по федеральным проектам в установленный срок (до 1 ноября 2019 года)¹⁰⁷ не выполнены 73 из 247 контрольных точек (29,6 %).

Готовность к выполнению мероприятий, совокупность которых направлена на получение результата в установленный срок, находится во взаимосвязи со своевременностью финансового обеспечения федеральных проектов.

Информация о расходовании средств федерального бюджета в целях реализации НП «Экология», представленная в таблице, свидетельствует о крайне низком исполнении бюджетных назначений.

(млн руб.)

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федеральный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Исполнение	%
				утверждено	заблокировано		
«Чистая страна»	6 771,0	6 771,0	6 271,0	6 271,0	0	2 599,2	41,4
в том числе межбюджетные трансферты	6 716,1	6 716,1	6 216,1	6 216,1	0	2 569,3	41,3

105. В отчет по федеральному проекту «Комплексная система обращения с ТКО» (на 1 июня 2019 года) не включен раздел 2 «Сведения о значениях целей и показателей».

В отчет по федеральному проекту «Чистая страна» (на 1 июня 2019 года) не включен раздел 2 «Сведения о значениях целей и показателей», а также не отражено выполнение всех контрольных точек в разделе 5 «Сведения о достижении результата».

В отчетах по федеральному проекту «Чистая вода» (на 21 января 2019 года, на 31 января 2019 года, на 28 февраля 2019 года, на 31 марта 2019 года, на 30 апреля 2019 года, на 31 мая 2019 года) отсутствуют сведения о ключевых рисках, значениях целей и показателей, исполнении бюджета, статусе выполнения задач.

106. Отчеты по федеральному проекту «Чистая вода» направлены позже установленного срока: за 2018 год – на 4 рабочих дня, за январь-февраль 2019 года – на 1 рабочий день, за I квартал 2019 года – на 1 рабочий день.

107. По итогам анализа ежемесячных и ежеквартальных отчетов о ходе реализации федеральных проектов, формирование которых предусмотрено пунктом 50 Положения об организации проектной деятельности.

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федераль- ный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Испол- нение	%
				утверж- дено	заблоки- ровано		
«Комплексная система обращения с ТКО»	4 615,2	3 813,8	382,0	382,0	0	361,8	94,7
в том числе межбюджетные трансферты	3 321,8	3 321,8	0,0	0,0	0	0,0	0,0
«Инфраструктура для обращения с отходами I– II классов опасности»	219,9	396,6	219,9	219,9	0,0	0,0	0,0
Чистый воздух	12 946,8	13 748,2	13 858,2	3 091,5	10 986,6	1 567,1	11,3
в том числе межбюджетные трансферты	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	0	0,0	0,0
«Чистая вода»	5 000,0	5 000,0	4 990,1	4 990,1	0	618,6	12,4
в том числе межбюджетные трансферты	4 852,5	4 852,5	4 842,6	4 842,6	0	475,0	9,8
«Оздоровление Волги»	14 579,0	17 611,1	14 579,0	14 579,0	0,0	1 078,1	7,4
в том числе межбюджетные трансферты	13 683,0	16 285,8	13 683,0	13 683,0	0	224,0	1,6
«Сохранение озера Байкал»	4 029,9	3 790,4	3 926,3	3 926,3	0	1 089,0	27,7
в том числе межбюджетные трансферты	3 665,3	3 665,3	3 665,3	3 665,3	0	384,0	10,5
«Сохранение уникальных водных объектов»	1 624,3	1 195,0	1 623,3	1 623,3	0	1 176,9	72,5
в том числе межбюджетные трансферты	728,7	728,7	727,7	727,7	0	281,3	38,7

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федераль- ный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Испол- нение	%
				утверж- дено	заблоки- ровано		
«Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»	1 093,1	1 093,1	1 093,1	1 093,1	0	0,0	0,0
«Сохранение лесов»	9 666,4	6 886,9	9 666,4	9 666,4	0	6 922,7	71,6
в том числе межбюджетные трансферты	9 356,5	6 577,0	9 356,5	9 356,5	0	6 638,7	66,4
«Внедрение наилучших доступных технологий»	300,0	300,0	300,0	300,0	0	0,0	0,0
Итого	60 845,6	60 606,1	56 909,3	45 922,7	10 986,6	15 413,4	27,1

Так, по состоянию на 1 ноября 2019 года расходы составили 15 413,4 млн рублей, или 27,1 % от сводной бюджетной росписи (56 909,3 млн рублей).

При этом по 3 федеральным проектам «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги» уровень исполнения расходов составляет менее 15 %¹⁰⁸. Финансирование 2 федеральных проектов¹⁰⁹ не осуществлялось. Кроме того, по федеральному проекту «Внедрение наилучших доступных технологий» возможно неисполнение бюджетных назначений в сумме 300,0 млн рублей ввиду отсутствия проектов по переходу на наилучшие доступные технологии (далее – НДТ) на ранее заявленную сумму¹¹⁰.

По данным отчетов о ходе реализации федеральных проектов по состоянию на 1 октября 2019 года, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 359,0 млн рублей, или 3,1 % от общего объема расходов на 2019 год в сумме 11 454,8 млн рублей.

108. ФП «Чистый воздух» – 1 567,1 млн рублей (11,3 %), ФП «Чистая вода» – 618,6 млн рублей (12,4 %), ФП «Оздоровление Волги» – 1 078,1 млн рублей (7,4 % от общего объема средств федерального бюджета, предусмотренного в 2019 году по федеральному проекту).

109. ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности» и ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», срок финансирования по которым запланирован на декабрь 2019 года.

110. Отчет о ходе реализации федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» на 31 июля 2019 года (исх. от 1 августа 2019 г. № ОВ-52104/12 Минпромторг России).

Расходы за счет внебюджетных источников осуществлялись по федеральному проекту «Сохранение лесов» в сумме 3 616,9 млн рублей, или 2,4 % от общего объема расходов на 2019 год в сумме 149 162,1 млн рублей.

Исполнение расходов в указанном объеме по состоянию на 1 ноября 2019 года по федеральным проектам обусловлено следующими причинами.

Отсутствие заключенных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов (ответственный исполнитель – заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации В.Г.Логинов) привело к тому, что по состоянию на 1 ноября 2019 года расходы по 2 федеральным проектам¹¹¹ уменьшены на 3 821,8 млн рублей, или на 6,3 %, по сравнению с паспортами федеральных проектов и сводной бюджетной росписью на 1 января 2019 года.

Так, Минприроды России в установленный срок (15 февраля 2019 года¹¹²) не заключены соглашения с субъектами Российской Федерации о предоставлении межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий в области обращения с отходами. Вследствие этого средства федерального бюджета в размере 3 321,8 млн рублей (более 70 % от предусмотренных на реализацию федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО») возвращены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

Утверждение правил распределения и предоставления межбюджетных трансфертов ожидается к 15 декабря 2019 года¹¹³, что может повлечь недостижение результатов национального проекта по вводу в промышленную эксплуатацию 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО и 37,1 млн тонн мощностей по обработке ТКО к 2024 году (22,8 и 38 % на конец 2021 года соответственно).

Минприроды России к 1 июня 2019 года также не проведен отбор проектов на предоставление субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий в области обращения с отходами в субъектах Российской Федерации в 2020 году в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО»¹¹⁴.

Кроме того, Минприроды России осуществило отбор мероприятия по рекультивации городской свалки площадью 74 га, расположенной в г. Челябинске и оказывающей негативное влияние на жизнедеятельность 1,2 млн человек, при отсутствии утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации на рекультивацию городской свалки в г. Челябинске. В результате средства федерального бюджета в размере 500 млн рублей (7,3 % от предусмотренных в 2019 году на реализацию федерального проекта «Чистая страна») на рекультивацию свалки также направлены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

111. ФП «Комплексная система обращения с ТКО» и ФП «Чистая страна».

112. Пункт 8.2 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

113. Пункт 8.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

114. Пункт 8.8 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

Лимиты бюджетных обязательств по федеральному проекту «Чистый воздух» в сумме 10 986,6 млн рублей, или 79,2 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью по указанному проекту в сумме 13 858,2 млн рублей, заблокированы.

Субъектам Российской Федерации указанные средства не направлены. Причина – отсутствие утвержденных правил предоставления и распределения из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019–2024 годах иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятия по снижению совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Несмотря на то, что лимиты бюджетных обязательств в сумме 45 922,7 млн рублей (или 80,7 % от сводной бюджетной росписи на 1 ноября 2019 года) доведены главным распорядителям средств федерального бюджета, уровень их исполнения недостаточен.

Федеральным агентством железнодорожного транспорта не заключено соглашение с субъектом Российской Федерации (Красноярский край). В связи с этим не исполнены расходы в сумме 1 000,0 млн рублей, предусмотренные на корректировку проектно-сметной документации по строительству метрополитена в г. Красноярске в рамках федерального проекта «Чистый воздух»¹¹⁵.

По причине отсутствия технологии ликвидации отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», не разработана проектно-сметная документация на выполнение работ по ликвидации последствий негативного воздействия указанных отходов в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

В связи с этим бюджетные назначения в размере 1 847,8 млн рублей (45,9 % от предусмотренных к расходованию средств) не исполнены. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № 2339-р АО «Росгеология»¹¹⁶ является единственным исполнителем указанных работ.

Вместе с тем Счетная палата Российской Федерации по результатам ранее проведенных проверок уже обращала внимание на наличие данной проблемы¹¹⁷.

В запланированный срок не выполнены мероприятия в рамках реализации федерального проекта «Оздоровление Волги». На выполнение мероприятий федерального проекта израсходованы 1 078,1 млн рублей из 14 579,0 млн рублей, или 7,4 % от объема финансового обеспечения федерального проекта на 2019 год.

Субъектами Российской Федерации (Астраханская, Ивановская и Самарская области) не разработаны проектно-сметные документации и не получены положительные заключения государственной экспертизы по объектам очистных сооружений. Поэтому предусмотренные на 2019 год средства федерального бюджета в сумме

115. Предусмотрено разделом 2 паспорта федерального проекта «Чистый воздух».

116. Прогнозный срок разработки проектно-сметной документации, а также получения необходимых государственных экспертиз – май 2020 года.

117. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 ноября 2018 г. № 59К (1280)).

3 032,1 млн рублей, или 17,2 % общего объема средств федерального бюджета, перераспределены на 2020–2022 годы.

Уровень исполнения расходов федерального бюджета по федеральному проекту «Чистая вода» составил 12,4 % (618,6 млн рублей) от общего объема средств федерального бюджета в размере 4 990,1 млн рублей.

При этом основания для финансирования субъектов Российской Федерации отсутствуют, так как срок утверждения региональных программ повышения качества водоснабжения установлен до 1 октября 2019 года¹¹⁸. В связи с этим возможно неисполнение бюджетных назначений в размере 4 822,3 млн рублей до конца текущего года.

Поскольку НП «Экология» охватывает не все меры, которые должны быть выполнены для решения сложившихся экологических проблем, и даже при успешной его реализации не исключен риск ухудшения экологической ситуации, необходимо осуществлять мониторинг не только хода реализации НП «Экология», но и отслеживать влияние иных проектов и программ.

8. Выводы

8.1. Национальным проектом «Экология» предусмотрен комплексный подход к решению существующих экологических проблем по основным направлениям: отходы, воздух, вода, биоразнообразие и наилучшие доступные технологии.

Паспорт национального проекта «Экология» соответствует целям, целевым показателям и задачам в сфере экологии, предусмотренным Указом № 204.

При этом в паспорте НП «Экология» не отражен вклад реализуемого национального проекта в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

8.2. В состав НП «Экология» включены 11 федеральных проектов.

Наибольший территориальный охват имеют такие федеральные проекты, как «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистая вода», «Сохранение уникальных водных объектов» и «Сохранение лесов».

С 2019 года стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

В регионах проведена инвентаризация объектов водоснабжения. В 16 субъектах Российской Федерации оценено состояние систем очистки сточных вод, отводимых в реку Волгу.

118. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».

В 82 субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов.

Проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению, закупаются лесопожарная и лесохозяйственная техника и оборудование.

Принимаются меры для внедрения наилучших доступных технологий.

При этом большинство мероприятий федеральных проектов выполнялось и ранее в рамках государственных программ (включая федеральные целевые программы и приоритетные проекты). Однако уровень достижения их показателей являлся невысоким (от 44,4 до 82,9 %) ¹¹⁹.

Национальным проектом охвачены не все вопросы, необходимые для решения экологических проблем.

Более того, рост экономической деятельности усилит негативное воздействие на окружающую среду и может повлечь ухудшение экологической ситуации в Российской Федерации.

8.3. При подготовке федеральных проектов выявлены следующие недостатки.

8.3.1. В федеральном проекте «Чистая вода» не в полной мере учтены требования Методических указаний по разработке национальных проектов (программ) в части направленности целей и показателей федеральных проектов на достижение целей и показателей национального проекта.

Цель федерального проекта не направлена на повышение качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, что не соответствует цели НП «Экология» и требованиям пункта 5 Методических указаний по разработке национальных проектов (программ).

Соответствующие показатели по повышению качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, паспортами НП «Экология» и федерального проекта не предусмотрены.

8.3.2. Базовые значения показателей федеральных проектов «Чистая вода», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Оздоровление Волги» в ряде случаев не являются обоснованными. Это влияет на объективность значений целевых показателей указанных федеральных проектов, а также показателей НП «Экология», достижение которых планируется к 2024 году.

119. Исполнение показателей государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в 2018 году составило 80 %, государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – 71,6 %; по государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» – 82,9 %. Крайне низкий уровень достижения показателей по ФЦП «Охрана озера Байкал» – 44,4 % и ФЦП «Развитие ВХК» – 50 %.

8.3.3. В материалах паспорта федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» отсутствуют мероприятия, учитывающие приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, а также обоснование планируемых результатов и их достаточности для достижения цели и показателей федерального проекта. Это не соответствует требованиям пункта 8 Положения об организации проектной деятельности и влияет на достижение цели и целевых показателей НП «Экология» по эффективному обращению с отходами производства и потребления, в том числе ликвидации всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов.

Предусмотренные указанным федеральным проектом меры, направленные на создание мощностей по обработке и утилизации отходов в целях повышения доли утилизации образуемых отходов до 36 % к 2024 году, в отдельных субъектах Российской Федерации недостаточны. В 7 из 10 субъектов Российской Федерации, остаточная емкость полигонов которых будет исчерпана в ближайшее время, критичная ситуация с местами захоронения отходов не изменится.

8.3.4. Цели федерального проекта «Чистый воздух» могут быть не достигнуты даже при выполнении его целевых показателей.

При разработке федерального проекта не учтено, что без снижения выбросов загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные нормативы, возможно недостижение цели национального проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.

Более того, включение в федеральный проект кроме 7 городов с очень высоким, высоким и повышенным уровнем загрязнения атмосферного воздуха также 5 городов с низким уровнем загрязнения может повлечь необъективность полученных результатов при проведении оценки достижения показателей данного федерального проекта.

8.3.5. Совокупность результатов федерального проекта «Оздоровление Волги» является недостаточной для решения поставленной задачи по сокращению в 3 раза доли сточных вод, отводимых в реку Волгу.

Проведение мероприятий федерального проекта предусмотрено только в 16 из 29 субъектов Российской Федерации, деятельность хозяйственных объектов которых оказывает влияние на экологическое состояние реки Волги. Поэтому полученные результаты могут быть необъективными.

8.4. Реализация нацпроекта осуществляется с недостатками.

8.4.1. Ведомственным проектным офисом Минприроды России мониторинг реализации федеральных проектов, предусмотренный подпунктом «а» пункта 20 Функциональной структуры проектной деятельности, осуществлялся не на должном уровне.

Исполнение поручений по итогам заседаний Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам осуществляется Минприроды России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти не в полном объеме¹²⁰.

Сроки реализации мероприятий, наступления контрольных точек и получения результата федеральных проектов в ряде случаев не выполняются¹²¹.

8.4.2. Исполнение бюджетных назначений по НП «Экология» является крайне низким и составляет 15 413,4 млн рублей, или 27,1 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью в размере 56 909,3 млн рублей по состоянию на 1 ноября 2019 года.

В истекший период 2019 года расходы по двум федеральным проектам уменьшены на 6,3 % (на 3 821,8 млн рублей)¹²² в связи с отсутствием заключенных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов.

Кроме того, лимиты бюджетных обязательств по федеральному проекту «Чистый воздух» в сумме 10 986,6 млн рублей, или 79,2 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью по указанному проекту в сумме 13 858,2 млн рублей, заблокированы.

8.5. Установленные в ходе оценки НП «Экология» факты несоответствия цели федерального проекта цели национального проекта, необоснованности базовых значений показателей, а также недостаточности мероприятий и совокупности результатов федеральных проектов для выполнения поставленных задач могут оказать влияние на достижение целей и целевых показателей НП «Экология».

8.6. В целях своевременного принятия управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий в ходе реализации НП «Экология» необходимо осуществление мониторинга не только национального проекта, но и влияния на его реализацию иных проектов и программ, а также мониторинга изменения состояния окружающей среды.

120. Так, в срок до 1 июня 2019 года не определены места расположения 20 пилотных объектов размещения твердых коммунальных отходов (полигонов). Не внесены изменения в паспорт федерального проекта «Чистая вода» в целях корректировки целевых индикаторов.

121. В установленный срок не разработаны критерии отбора национальных парков, не сформирована экспертная группа по привлечению частного капитала в строительство и реконструкцию туристской инфраструктуры (1 марта 2019 года), а также не осуществлен отбор национальных парков для выполнения мероприятий по улучшению транспортной доступности (1 апреля 2019 года).

122. «Чистый воздух» и «Чистая страна».

9. Предложения

9.1. Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

9.2. Направить промежуточный отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию о промежуточных итогах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации основан в 1997 году

Издатель: Счетная палата Российской Федерации

Выпускается в соответствии с Федеральным законом
«О Счетной палате Российской Федерации»

Бюллетень зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций
Эл № 77-4479 от 23 апреля 2001 года.

Выпускается ежемесячно

Ответственный за выпуск – исполняющий обязанности руководителя аппарата
Счетной палаты Российской Федерации В.А.Витушкин

Адрес издателя: 119991, Москва, ул. Зубовская, 2.

Адрес официального сайта: www.audit.gov.ru

Контактные телефоны

8(495) 986-17-75, 8(495) 986-16-55,

факс 8(495) 986-07-70

E-mail: Bull@ach.gov.ru

© Счетная палата Российской Федерации, 2020.

При использовании размещенных материалов ссылка на Бюллетень Счетной палаты
Российской Федерации обязательна.

Счетная палата *Российской Федерации*

Москва, 2020 г.