

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

№ 2, 2020 ГОД

Содержание

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти края по формированию и реализации отраслевых программ Красноярского края (в том числе вопросы методологии разработки программ, формирования целевых показателей программ, а также принятия решений по итогам оценки эффективности реализации программ)»	3
Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ согласования стоимости ритуальных услуг в крае и предъявляемых требований к качеству их оказания»	30
Контрольное мероприятие «Проверка использования бюджетных средств, направленных на развитие сельских поселений Канского, Назаровского, Ужурского районов, с учетом дополнительного финансирования сельхозпроизводителей» ..	43

Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ эффективности деятельности органов исполнительной власти края по формированию и реализации отраслевых программ Красноярского края (в том числе вопросы методологии разработки программ, формирования целевых показателей программ, а также принятия решений по итогам оценки эффективности реализации программ)»

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 23 октября 2020 года № 16)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объекты мероприятия: министерство экономики и регионального развития Красноярского края; министерство финансов Красноярского края; министерство лесного хозяйства Красноярского края; министерство промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края; министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края; министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края; министерство строительства Красноярского края; министерство транспорта Красноярского края (по запросам).

Исследуемый период: 2019 год, при необходимости иные периоды.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Общие сведения

К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в рамках рассматриваемого вопроса отнесены организация и осуществление стратегического планирования.

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) и Законом Красноярского края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае» (далее – Закон края о стратегическом планировании) отраслевые программы не отнесены к документам стратегического планирования субъекта РФ, разрабатываемым в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Согласно позиции Минэкономразвития России – принятие отраслевых документов стратегического планирования субъектов РФ с учетом установленной Федеральным законом № 172-ФЗ системы документов стратегического планирования избыточно и нецелесообразно¹.

¹ Информация Минэкономразвития России «Ответы на вопросы по реализации Федерального закона № 172-ФЗ».

Во избежание избыточности, целесообразность их принятия должна определяться исходя из критерия отсутствия дублирования содержащихся в них положений и соответствующих положений стратегии социально-экономического развития субъекта РФ и государственных программ субъекта РФ.

В соответствии с положениями части 1 статьи 37 и части 4 статьи 32 Федерального закона № 172-ФЗ указанные документы не являются основой для разработки государственных программ субъекта РФ, а их принятие в субъекте РФ нарушает принцип единства и целостности стратегического планирования (часть 2 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ).

С учетом закрепленного Федеральным законом № 172-ФЗ за органами государственной власти субъектов РФ полномочия в сфере стратегического планирования по установлению требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации (пункт 2 статьи 5), оптимальная модель стратегического планирования субъекта РФ в конкретной сфере (отрасли) социально-экономического развития состоит в указании приоритетов, целей и задач развития данной сферы (отрасли) в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, а мероприятий по их реализации – в плане мероприятий по реализации стратегии и в государственных программах субъекта РФ.

Законодательно понятие «отраслевая программа» на федеральном уровне не определено, отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти по вопросам их разработки, реализации и оценки эффективности. Отсутствует правоприменительная практика по разработке подобных отраслевых документов в субъектах РФ.

Федеральным законом № 172-ФЗ предусмотрено понятие «отраслевой документ стратегического планирования РФ» – документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности РФ, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления РФ, субъекта РФ, муниципального образования, который по своей сути отличается от документов принимаемыми в крае.

В крае статус отраслевой программы определен статьей 17 Закона края от 18.12.2008 № 7-2617 «О бюджетном процессе в Красноярском крае» (далее – Закон края о бюджетном процессе), как документ, содержащий комплекс мероприятий, направленных на обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития Красноярского края в определенной отрасли экономики края в целях обеспечения стабильности поступлений доходов в краевой бюджет.

Целесообразность разработки отраслевых программ, основывающаяся на существующей и перспективной значимости развития отраслей для экономики края, отмечена в Стратегии социально-экономического развития Красноярского края (далее – Стратегия СЭР края).

Нормативной правовой основой деятельности органов исполнительной власти края по формированию и реализации отраслевых программ Красноярского края в анализируемом периоде являлись Порядок разработки, утверждения и реализации отраслевых программ² и Порядок оценки эффективности отраслевых программ³.

Распоряжением Правительства Красноярского края от 30.07.2018 № 579-р утвержден перечень отраслевых программ на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов, разработанный с учетом положений пункта 9.1 Стратегии СЭР края.

В 2019 году на территории Красноярского края осуществлялась реализации 8 отраслевых программ, утвержденных распоряжениями Правительства Красноярского края от 25.09.2018:

№ 732-р об утверждении отраслевой программы «Развитие строительной отрасли Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие строительной отрасли»);

№ 733-р об утверждении отраслевой программы «Развитие энергетики Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие энергетики»);

№ 734-р об утверждении отраслевой программы «Развитие транспорта Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие транспорта»);

№ 735-р об утверждении отраслевой программы «Развитие лесного комплекса Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие лесного комплекса»);

№ 736-р об утверждении отраслевой программы «Развитие металлургического производства на территории Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие металлургического производства»);

№ 737-р об утверждении отраслевой программы «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых на территории Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых»);

№ 738-р об утверждении отраслевой программы «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции в Красноярском крае на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции»);

№ 739-р об утверждении отраслевой программы «Развитие машиностроения Красноярского края на 2019-2021 годы» (далее – ОП «Развитие машиностроения»).

В ходе анализа нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки, согласования, утверждения и осуществления текущего управления реализацией отраслевых программ, установлены следующие нарушения и недостатки.

В нарушение положений пункта 9.1 Стратегии СЭР края план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года⁴ не содержит перечня отраслевых программ, направленных на достижение целей Стратегии СЭР.

² Утвержден постановлением Правительства Красноярского края от 07.10.2014 № 475-п.

³ Утвержден постановлением Правительства Красноярского края от 18.08.2016 № 403-п.

⁴ Утвержден постановлением Правительства Красноярского края от 09.06.2020 № 416-п.

В соответствии с пунктом 3.2 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ, реализация программы осуществляется в том числе посредством разработки проектов договоров (соглашений), заключаемых между Правительством Красноярского края и предприятиями (организациями) в соответствующих отраслях, видах экономической деятельности. При этом порядок разработки и требования к указанным договорам (соглашениям) не определены.

Согласно информации, полученной в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия от органов исполнительной власти края, ответственных за реализацию программ, планирование показателей и формирование отчетных данных о реализации отраслевых программ осуществляется, главным образом, посредством направления запросов ведущим предприятиям отрасли.

Правительством Красноярского края с предприятиями в соответствующих отраслях, видах экономической деятельности, в основном, заключены соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, которые не являются документами, влекущими какие-либо правовые последствия для сторон, а лишь устанавливают основные направления деятельности сторон, способствующие достижению целей социально-экономического развития Красноярского края и осуществлению эффективной работы компаний на территории края.

Нарушение положений указанных соглашений, в том числе непредставление запрашиваемой информации предприятиями края, не влечет никаких юридических последствий.

Установленный пробел нормативного правового регулирования зачастую приводит к нарушению сроков либо отказу в представлении запрашиваемой органами исполнительной власти края информации от предприятий по причине сложности прогнозирования дальнейшей производственно-экономической деятельности, что, в свою очередь, оказывает влияние на формирование плановых показателей отраслевой программы и не дает достоверной картины о сложившейся ситуации в отрасли.

При этом в соответствии с Законом края о бюджетном процессе, параметры отраслевых программ являются основанием для формирования показателей реального сектора экономики прогноза социально-экономического развития Красноярского края (далее – Прогноз СЭР).

Пунктом 2.3 раздела 2 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ установлен срок внесения ответственным исполнителем проекта отраслевой программы на согласование в министерство экономики и регионального развития Красноярского края (далее – Минэкономики края) и министерство финансов Красноярского края (далее – Минфин края) до 1 июля текущего финансового года. При этом срок утверждения Правительством Красноярского края перечня отраслевых программ, с указанием ответственных исполнителей за их разработку и реализацию, не определен.

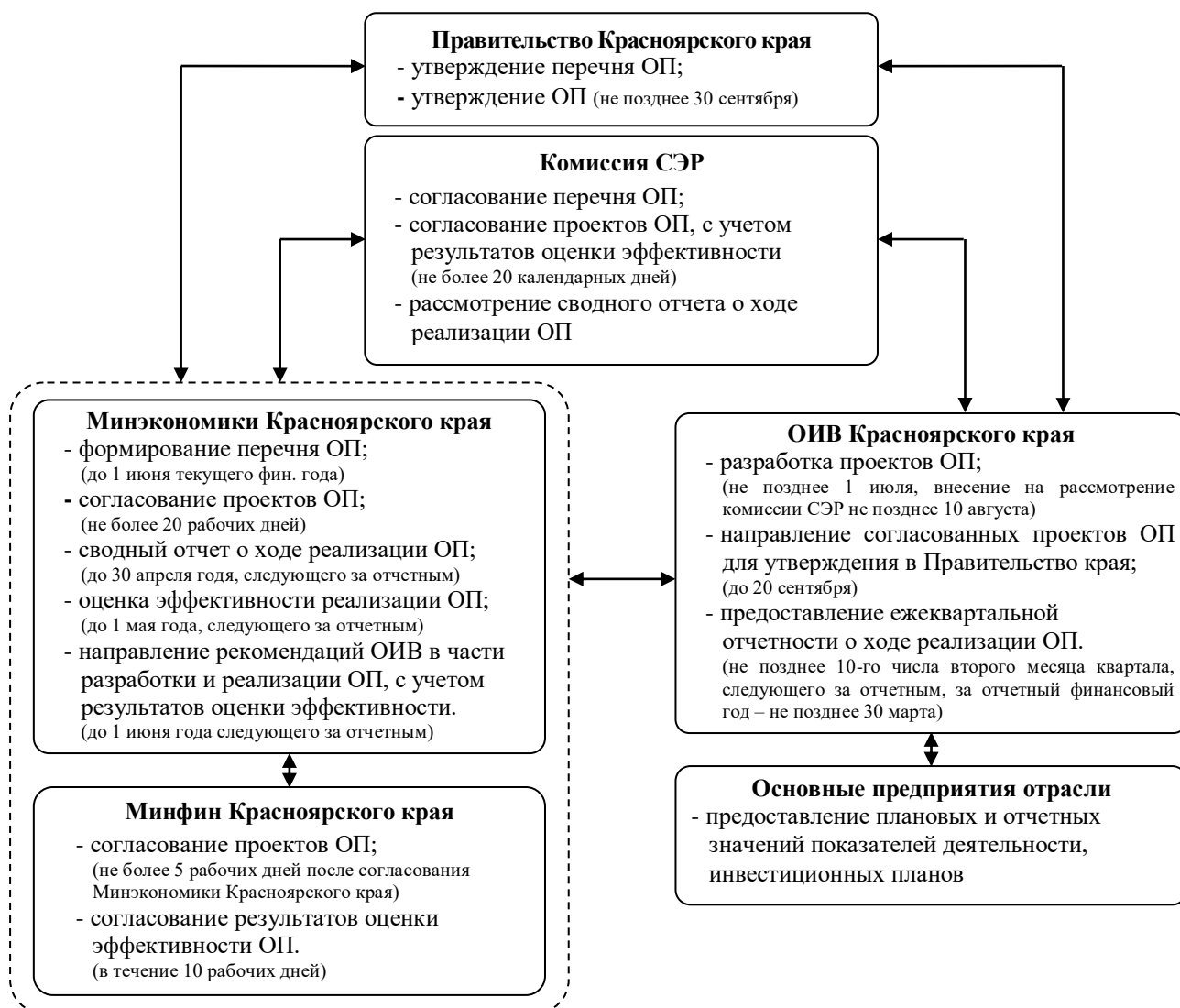
Перечень отраслевых программ на 2019 год утвержден Распоряжением Правительства Красноярского края от 30.07.2018 № 579-р «Об утверждении перечня отраслевых программ на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов».

Таким образом, по состоянию на 01.07.2018 органы, ответственные за разработку и реализацию отраслевых программ, фактически не были определены.

В соответствии с пунктом 3 статьи 11 Закона края о бюджетном процессе (в редакции, действовавшей до декабря 2019 года) в период с 2016 по 2019 годы в крае одновременно с отраслевыми программами Правительством края разрабатывались и утверждались программы, содержащие комплекс мероприятий, направленных на достижение аналогичной цели – обеспечение стабильности и увеличение поступлений доходов в краевой бюджет. При этом указанные программы фактически представляли собой набор общих мероприятий, повторяющих Планы Правительства Красноярского края по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики (включая мероприятия в отношении отраслевых программ).

Анализ полномочий органов исполнительной власти края, участвующих в формировании, реализации и оценке эффективности реализации отраслевых программ

Система управления формированием, реализацией и оценкой эффективности реализации отраслевых программ с описанием основных компетенций каждого из участников представлена на схеме.



Полномочия Правительства края, органов исполнительной власти края, комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Комиссия СЭР) в отношении отраслевых программ определены в положениях об органах исполнительной власти, Порядке разработки, утверждения и реализации отраслевых программ, а также в Порядке оценки эффективности отраслевых программ. Полномочия Комиссии СЭР также определены Постановлением Правительства Красноярского края от 25.09.2008 № 100-п «О комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период».

Необходимо отметить, что паспорта отраслевых программ на текущий финансовый год и плановый период на официальном сайте Правительства Красноярского края⁵ не актуализированы (размещены паспорта программ на 2019-2021 годы).

Для исполнения полномочий, возложенных на органы исполнительной власти действующими нормативными правовыми актами в части разработки и реализации отраслевых программ, соответствующие должностные обязанности закреплены в должностных регламентах государственных гражданских служащих, а также отражены в функциях отделов, участвующих в процессе разработки и реализации отраслевых программ.

Согласно представленным в Счетную палату Красноярского края данным, обязанности по осуществлению полномочий в сфере отраслевых программ возложены на 58 сотрудников органов исполнительной власти края. В процессе разработки и реализации отраслевых программ в каждом из министерств задействовано от 2 до 5 человек. Исключения составляют министерство промышленности и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее – Минпром края) – 8 сотрудников, и министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края (далее – Минсельхоз края) – 29 сотрудников.

В ходе проверки исполнения полномочий участниками системы управления отраслевыми программами отмечены систематические нарушения сроков, установленных действующими в крае нормативными правовыми актами.

В нарушение пункта 2.3 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ Минпромом края допущены нарушения срока представления проектов ОП «Развитие машиностроения», ОП «Развитие металлургического производства» и ОП «Развитие энергетики», планируемых к реализации в 2019 году и плановом периоде 2020-2021 годов, на рассмотрение Минэкономики края и Минфина края.

В нарушение пункта 3.4 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ отчеты о реализации ОП «Развитие лесного комплекса»,

⁵ <http://www.krskstate.ru/government>.

ОП «Развитие машиностроения», ОП «Развитие металлургического производства», ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых» за 2019 год представлены министерством лесного хозяйства Красноярского края (далее – Минлесхоз края) и Минпромом края в Минэкономике края и Минфин края с нарушением установленного срока.

Также, министерством строительства Красноярского края (далее – Минстрой края), Минсельхозом края, Минпромом края и Минлесхозом края не соблюдались сроки представления в 2019 году квартальной отчетности.

В нарушение пункта 3.5 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ Минэкономике края не соблюдены сроки представления сводного отчета о ходе реализации отраслевых программ за 2019 год в Комиссию СЭР.

В нарушение пункта 5 Порядка оценки эффективности отраслевых программ Минэкономике края результаты оценки эффективности реализации отраслевых программ в 2019 году направлены на согласование в Минфин края также позже установленных сроков.

Оценить соблюдение органами исполнительной власти сроков направления на согласование проектов отраслевых программ в Комиссию СЭР, Минэкономике края и Минфин края не представляется возможным по причине отсутствия документов, подтверждающих даты направления и согласования проектов отраслевых программ, что свидетельствует о формальном подходе к процессу согласования и исполнению установленных Порядком разработки, утверждения и реализации отраслевых программ положений.

Минэкономике края не реализуются полномочия, установленные пунктами 6, 7 Порядка оценки эффективности отраслевых программ.

Результаты оценки эффективности реализации отраслевых программ за 2019 год в Комиссию СЭР не направлялись.

Рекомендации органам исполнительной власти края по уточнению подходов к решению программных задач при разработке отраслевых программ с учетом полученных результатов оценки их эффективности формировались только в ходе рассмотрения проектов отраслевых программ на заседаниях Комиссии СЭР, а не направлялись официально в установленный срок для использования при подготовке проекта программы.

Проанализировать эффективность управленческих решений, принимаемых при формировании, рассмотрении и согласовании отраслевых программ на очередной финансовый год и плановый период органами исполнительной власти края по результатам оценки эффективности реализации отраслевых программ за отчетный период, не представляется возможным, поскольку указанные решения принимаются в рабочем порядке в ходе обсуждения на заседаниях Комиссии СЭР и не протоколируются, отдельными документами не оформляются.

Анализ формирования, результатов реализации и итогов оценки эффективности отраслевых программ Красноярского края

В ходе анализа отраслевых программ края на 2019-2021 годы на соответствие требованиям Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ установлено несоответствие структуры отдельных программ утвержденному Макету отраслевой программы (приложение № 2 к Порядку). В частности, отмечены такие недостатки и нарушения, как:

отсутствие в разделе «Цели и задачи» информации об ожидаемых результатах реализации программы (ОП «Развитие машиностроения», ОП «Развитие металлургического производства», ОП «Развитие строительной отрасли») и обоснования выбора мероприятий программы с учетом мер управления рисками реализации программы (ОП «Развитие строительной отрасли», ОП «Развитие металлургического производства», ОП «Развитие транспорта»);

отсутствие в разделе «План действий органов исполнительной власти Красноярского края, реализующих программу, по достижению планируемых показателей развития отрасли, вида экономической деятельности» информации, содержащей краткое обоснование необходимости и целесообразности реализации инвестиционных проектов с указанием участников, предполагаемых форм и объемов государственной поддержки и основных ожидаемых результатов реализации (ОП «Развитие металлургического производства»);

отсутствие в приложении, содержащем информацию об инвестиционных проектах, реализуемых в рамках отраслевой программы, сведений о наличии проектно-сметной документации и положительного заключения экологической экспертизы, заказчика инвестиционного проекта (ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие металлургического производства», ОП «Развитие транспорта»);

ненадлежащее применение единиц измерения в приложении «Объем средств государственной поддержки на реализацию мероприятий отраслевой программы» и некорректное заполнение графа «Источник информации» в приложении «Перечень целевых показателей и показателей развития отрасли, видов экономической деятельности» к отраслевым программам.

В соответствии со Стратегией СЭР края в отраслевых программах, наряду с государственными программами, развиваются и конкретизируются положения основного концептуального документа целеполагания системы стратегического планирования края.

Отраслевые программы призваны детализировать действия органов исполнительной власти края по реализации целей и задач Стратегии СЭР края в определенных отраслях экономики в целях обеспечения стабильности поступлений доходов в краевой бюджет и содержать комплексы планируемых к реализации мероприятий, увязанных по срокам, ресурсам и исполнителям, что не в должной мере нашло свое отражение при их формировании.

В ходе анализа установлены замечания концептуального характера к смысловому и содержательному наполнению отраслевых программ края.

К целям, задачам и программным мероприятиям:

формальный подход к формированию системы целеполагания отраслевых программ, направленный на создание общих либо точечных стимулов развития отраслей (увеличение объемов производства продукции, обеспечение комплексного и стабильного развития, повышение конкурентоспособности), а не на комплексное развитие отрасли в целом и конкретизацию положений Стратегии СЭР края;

отсутствие сбалансированности, взаимосвязи и содержательного единства целей, задач, показателей развития отрасли и предлагаемых к реализации органами исполнительной власти мероприятий;

абстрактный характер большинства задач и содержащихся в программах мероприятий (по развитию кооперационных связей, осуществлению организационных, информационно-обеспечительных, контрольно-административных мер и т.п.), недостаточных для достижения ожидаемого социально-экономического эффекта;

отсутствие достаточного для среднесрочного планирования уровня детализации мероприятий (большинство из них представлено в укрупненном виде);

неполнота и недостаточность предлагаемых к реализации мероприятий для нивелирования отдельных рисков развития отраслей. В соответствии с Порядком разработки, утверждения и реализации отраслевых программ перечень мероприятий должен формироваться с учетом анализа возможных рисков и разработки мер по управлению ими. Однако мероприятия отдельных программ не в полной мере направлены на создание условий, нивелирующих факторы возникновения рисков;

К финансовой составляющей отраслевых программ:

значительная часть программных мероприятий лишь косвенно (опосредованно) влияет на достижение главной цели реализации отраслевых программ – обеспечение стабильности поступления доходов в краевой бюджет, либо характеризуется низкой вероятностью ее достижения и только в долгосрочной перспективе;

несмотря на отмеченную в большинстве отраслевых программ необходимость создания условий для развития научной и инновационной деятельности, важность совершенствования и развития механизмов внедрения инновационных технологий и подходов, бюджетные ассигнования на развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности ни в одной программе не предусмотрены;

меры финансовой поддержки субъектов, реализуемые в рамках отраслевых программ, не в полной мере охватывают комплекс мер государственной поддержки, предусмотренных законодательством в соответствующей сфере.

К наличию избыточных либо отсутствию необходимых элементов в содержательно-смысловой структуре отраслевых программ:

отсутствие конкретизации сроков и периодичности выполнения мероприятий. Сроки по мероприятиям ограничены общим периодом «2019-2021 годы», а не конкретизированы на дату, зачастую не указана периодичность реализации (единожды, ежемесячно, ежеквартально, ежегодно), что влечет неравномерность распределения ресурсов в течение периода реализации, а также затрудняет оценку результативности мероприятий;

дублирование отдельных положений отраслевых программ в нескольких разделах;

дублирование положений соответствующих государственных программ Красноярского края. Основные структурные компоненты (цели, задачи, целевые показатели, мероприятия) 3 отраслевых программ (ОП «Развитие транспорта», ОП «Развитие строительной отрасли», ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции») идентичны отдельным положениям государственных программ, направленных на развитие указанных сфер;

различия в порядках разработки и внесения изменений в государственные и отраслевые программы приводят к систематическому наличию содержательных противоречий между ними, а также к несоответствию и несогласованности отдельных параметров программ (целевых показателей, объемов государственной поддержки и т.п.).

Наличие отклонений отдельных показателей на примере ОП «Развитие строительной отрасли» и государственной программы «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан» приведены в таблице:

Наименование показателя (результата достижения цели)	Значение в ОП «Развитие строительной отрасли»	Значение в государственной программе «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан» ⁶		Отклонения значений показателей в ОП «Развитие строительной отрасли» от показателей в государственной программе «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан»
		на начало отчетного периода	на конец отчетного периода	
1	2	3	4	5=2-4
<i>Государственная программа</i>				
Переселить из аварийного жилищного фонда муниципальных образований Красноярского края, человек	4 363	381	4 216	+147
Предоставить семьям социальные выплаты на улучшение жилищных условий, семей	1 917	1 917	1 932	-15
<i>Подпрограмма «Стимулирование жилищного строительства»</i>				
Площадь земельных участков, к 2021 году, обеспеченных (полностью или частично) коммунальной и транспортной инфраструктурой, предоставляемая для семей, имеющих троих и более детей, га	435,0	435,0	120,4	+314,6
<i>Подпрограмма «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда»</i>				
Объем общей площади жилья, построенного (приобретенного) в целях переселения граждан из аварийного жилищного фонда к 2021 году, га	20,8	20,8	95,79	-74,99
Количество граждан, переселенных из аварийного жилищного фонда муниципальных образований Красноярского края, человек	2 090	2 090	4 216	-2 126

Анализ обоснованности выбора показателей отраслевых программ, их релевантности, а также качества их планирования. Анализ возможных рисков реализации отраслевых программ и мер по их нивелированию.

⁶ Утверждена постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 514-п.

Перечень целевых показателей и показателей развития отрасли, вида экономической деятельности стандартизирован для всех отраслевых программ и установлен приложением № 5 к Макету отраслевых программ.

Условно все показатели можно объединить в следующие укрупненные группировки:

производственные показатели (объем отгруженной продукции, индекс производства, выпуск основных видов продукции в натуральном выражении);

финансовые показатели (затраты на производство и продажу продукции, прибыль (убыток) до налогообложения и для целей налогообложения, основные фонды, объем инвестиций в основной капитал);

социальные показатели (фонд начисленной заработной платы, среднемесячная заработная плата, среднесписочная численность работников).

Отдельно аккумулируется информация о поступлении в консолидированный бюджет Красноярского края таких доходов, как налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и налог на доходы физических лиц (приложение № 6 к Макету отраслевых программ).

Фактически перечень показателей в отраслевых программах Красноярского края оставался практически неизменным (за редким исключением отдельных корректив) еще с момента реализации в Красноярском крае ведомственных целевых программ (с 2007 года).

Стандартизация и универсализация показателей привела к тому, что, как правило, они не характеризуют достижение целей отраслевых программ Красноярского края. Это свидетельствует о нарушении программного принципа в построении документа, при котором все элементы программы взаимосвязаны между собой: сформулирована цель – определены задачи по ее достижению – разработаны мероприятия, направленные на решение задач, ведущих к достижению цели – установлены показатели, отражающие желаемое конечное состояние цели (плановое значение) или степень достижения цели (фактическое значение).

Несмотря на то, что набор показателей реализации отраслевых программ, в целом, носит универсально-стандартизированный характер, затрагивая производственный, финансовый и социальный аспекты, ему характерен ряд существенных недостатков. В частности:

бюджетная составляющая показателей не в полной мере позволяет оценить наполняемость бюджета доходами от реализации отраслевых программ, поскольку в ней отсутствуют показатели по неналоговым доходам. Так, например, плата за использование лесов (в том числе от предприятий, реализующих приоритетные инвестиционные проекты в области освоения лесов, предусмотренные ОП «Развитие лесного комплекса»), которая могла бы быть учтена в составе доходов, составляет более 1 млрд рублей (в 2019 году плановые поступления – 1 103,3 млн рублей, фактическое исполнение – 1 276,3 млн рублей);

в связи с переходом на новые версии общероссийских классификаторов видов экономической деятельности и продукции по видам экономической

деятельности (ОКВЭД-2 и ОКПД-2), производственные показатели реализации отраслевых программ края не сопоставимы в долгосрочной динамике;

абсолютные показатели по объему инвестиций в основной капитал не отражают сложившейся в отрасли ситуации и не сопоставимы между собой в динамике. В перечне целевых показателей отсутствует важнейший индикатор – индекс физического объема инвестиций, который бы не только учитывал уровень инфляции, но и позволял сопоставить реальную инвестиционную активность предприятий отрасли (поскольку в каждом отчетном периоде капиталовложения осуществляет разное число хозяйствующих субъектов, даже при эквивалентных суммах инвестирования уровень инвестиционной активности будет разным).

В целом, универсальный набор целевых показателей в отраслевых программах Красноярского края является достаточным для того, чтобы статично оценить состояние отрасли в определенный момент времени. Для комплексного анализа развития той или иной сферы реального сектора экономики целесообразно включать экономические индикаторы, отражающие изменение стоимостных («объемных») характеристик отрасли в динамике (темпы роста в сопоставимых ценах), а также профильные узкоспециализированные показатели (например, такие как средние цены на энергоносители или металлы, тарифы на тепловую и электроэнергию для разных категорий потребителей, средние цены на продовольственные товары, транспортная подвижность населения и другие).

В соответствии с Законом края о бюджетном процессе и Порядком разработки, утверждения и реализации отраслевых программ параметры отраслевых программ являются основанием для расчета показателей реального сектора экономики, входящих в состав Прогноза СЭР, ежегодно разрабатываемого Минэкономки края.

Однако представленный на экспертизу с проектом Закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов» Прогноз СЭР не содержал показателей по затратам на производство и продажу продукции, основным фондам, заработной плате и среднесписочной численности работников в разрезе видов экономической деятельности, а также данных по выпуску отдельных видов промышленной продукции в натуральном выражении и детализированной информации по видам транспорта, предусмотренных отраслевыми программами.

Кроме того, во всех отраслевых программах плановый объем инвестиций существенно отличается от показателей, учтенных в Прогнозе СЭР (как в большую, так и в меньшую сторону, в том числе в несколько раз), сформированных без учета субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности. Между тем, основания для завышения плановых объемов капиталовложений в 2 и более раза в отраслевых программах Красноярского края отсутствуют, поскольку параметры неформальной деятельности не могут формировать более половины скрытого объема инвестиций в основной капитал.

Наименование отраслевой программы, вида экономической деятельности	Плановое значение в ОП	Плановое значение в Прогнозе СЭР	Отклонения значений показателей в ОП от показателей в Прогнозе СЭР	
			млн рублей	%
1	2	3	4=2-3	5=2/3*100
<i>ОП «Развитие лесного комплекса»</i>				
лесоводство и лесозаготовки	1 795,0	736,7	+1 058,3	2,4 раза
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	10 473,0	3 330,0	+7 143,0	3,1 раза
<i>ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции»</i>				
растениеводство и животноводство	4 901,79	5 666,7	-764,9	86,5
производство пищевых продуктов	1 091,04	1 114,8	-23,8	97,9

Также в отдельных случаях установлены различия в значениях показателей объема отгруженной продукции (например в лесоводстве и лесозаготовках, сельском хозяйстве, транспорте) и выпуска продукции в натуральном выражении (например в производстве мяса, комплектующих для автотранспорта, кирпичей).

В большинстве случаев плановые значения показателей в отраслевых программах установлены с учетом сложившейся динамики в отрасли, а также с учетом программ развития реального сектора экономики и планов по реализации инвестиционных проектов. Однако расчет показателей в Прогнозе СЭР не всегда основан на параметрах отраслевых программ, что создает риски реализации государственной региональной экономической политики, а также свидетельствует об отсутствии комплексного подхода к установлению целевых ориентиров даже на среднесрочную перспективу.

Кроме того, пунктом 3.6 Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ предусмотрено, что по результатам рассмотрения отчета о реализации отраслевой программы на заседании Комиссии СЭР плановые значения целевых показателей могут быть изменены в сторону улучшения.

Вместе с тем, указанный пункт не учитывает возникновение форс-мажорных, чрезвычайных или кризисных ситуаций, которые могут отрицательно и в значительной степени сказаться на достижении целевых показателей отраслевых программ и поступлении доходов в бюджет.

Использование риск-ориентированного подхода в процессе разработки и реализации отраслевых программ позволяет применять превентивные меры по нивелированию негативного влияния комплекса внешних и внутренних факторов на достижение поставленных целей.

В соответствии с установленным Макетом программы должны содержать перечень предполагаемых к реализации мероприятий, сформированный с учетом анализа возможных рисков реализации, и обоснование выбора таких мероприятий с учетом мер управления рисками.

Во всех отраслевых программах отсутствует комплексный SWOT-анализ, позволяющий выявить не только сильные и слабые стороны каждой отрасли, но и учесть все возможности и угрозы их развития, следовательно, более эффективно разработать необходимые для реализации отраслевые мероприятия и меры по нивелированию рисков.

Практически все возможные риски, возникновение которых может препятствовать достижению целевых ориентиров развития, учтены только в ОП «Развитие строительной отрасли».

В остальных отраслевых программах не учтены отдельные возможные риски реализации:

ОП «Развитие транспорта» – при наличии в программе инвестиционных проектов не учтены возможные риски по отставанию от графика реализации;

ОП «Развитие лесного комплекса» – не учтены риски административно-правового характера, к которым, в частности, относится изменение федерального законодательства в области лесных отношений;

ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых» – в числе рисков не учтены основополагающие факторы развития данной отрасли – геополитическая обстановка и ценовая конъюнктура мировых рынков энергоносителей, а также заключение международных соглашений, ограничивающих объемы добычи топливно-энергетических ресурсов;

ОП «Развитие металлургического производства» – при учете ценового фактора на металлы на мировых сырьевых рынках в программе не отражено возможное влияние изменения геополитической обстановки, следствием которой может являться торговое эмбарго;

ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции» – не учтены ограниченность финансовых ресурсов, наличие межрегиональной конкуренции в отрасли, а также влияние природно-климатических факторов (таких как погодные условия на объем производства продукции растениеводства).

Меры по управлению рисками предусмотрены только в ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции».

В ОП «Развитие энергетики», ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых», ОП «Развитие строительной отрасли» мерами по нивелированию рисков представлены предлагаемые к реализации программные мероприятия (текст программ содержит формулировку «выбор мероприятий программы связан с необходимостью управления возможными рисками»).

В 3 программах (ОП «Развитие транспорта», ОП «Развитие машиностроения», ОП «Развитие металлургического производства») – меры по управлению рисками либо иные указания на них отсутствуют.

Таким образом, анализ рисков в большей части отраслевых программ проведен не в полном объеме, не носит комплексный характер и не позволяет учесть все факторы, которые могут оказать негативное влияние на достижение целевых ориентиров развития отраслей, и, следовательно, выработать эффективные меры по управлению рисками.

В соответствии с Порядком разработки, утверждения и реализации отраслевых программ годовой отчет о реализации программ формируется в целях

обеспечения Правительства Красноярского края информацией о результатах проведения государственной политики в отдельных отраслях экономики края.

Приложением № 5 к Порядку разработки, утверждения и реализации отраслевых программ определены требования к составлению и предоставлению отчетов о реализации отраслевых программ (далее – Требования к отчетности).

В целом по отраслевым программам наблюдается произвольный характер формирования годовой отчетности.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия установлены нарушения и недостатки Требований к отчетности.

1) Пунктом 1.1 Требований к отчетности установлен закрытый перечень разделов годового отчета, в числе которых раздел о формировании доходов и об объеме средств государственной поддержки на реализацию мероприятий. Пунктом 2.3 Требований к отчетности содержание указанного раздела конкретизировано и предполагает только информацию об обязательных налоговых платежах, о реализации инвестиционных проектов и об объемах бюджетных ассигнований на научную, научно-техническую и инновационную деятельность. Отражение сведений о государственной поддержке в указанном разделе отчета, а также в табличных приложениях Требованиями к отчетности не предусмотрено.

Несовершенство нормативного правового регулирования создает предпосылки к произвольному характеру формирования отдельных форм представляемой отчетности. Фактически информация о государственной поддержке представляется разрозненно в составе пояснительной записки к отчету.

2) В нарушение пункта 1.1 Требований к отчетности установлена несогласованность структурных элементов отчета друг с другом. Пояснительные записки к годовому отчету о реализации ОП «Развитие транспорта», ОП «Развитие машиностроения» и ОП «Развитие металлургического производства» содержат данные по общему объему фактически поступивших налоговых платежей, в том числе в разбивке по видам, не соответствующие информации в приложении об обязательных налоговых платежах в консолидированный бюджет края.

3) В нарушение пункта 2.1 Требований к отчетности в разделе «Достижение цели и реализация задач» отсутствует информация о важнейших запланированных и фактически достигнутых количественных характеристиках состояния отрасли, вида экономической деятельности (ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции»).

4) В нарушение пункта 2.2 Требований к отчетности установлено: несоответствие плановых значений показателей, содержащихся в отчете о реализации отраслевой программы, плановым значениям аналогичных показателей отраслевой программы (ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие металлургического производства», ОП «Развитие машиностроения», ОП «Развитие транспорта»);

несоответствие перечня целевых показателей, показателей развития отрасли, вида экономической деятельности отраслевой программы перечню, предусмотренному годовым отчетом о ее реализации (ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие металлургического производства»);

отсутствие в отчетах о реализации всех отраслевых программ оценки рисков влияния внешних факторов, возникших в отчетном периоде, а также комплексного описания причин отклонений фактических значений показателей от плановых.

5) В нарушение пункта 2.3 Требований к отчетности установлено несоблюдение формы таблицы, содержащей информацию об обязательных налоговых платежах (приложение № 3 к Требованиям к отчетности).

Информация о фактическом поступлении обязательных налоговых платежей предполагает наличие сведений только по 3 видам налогов (налоги на прибыль и имущество организаций, а также на доходы физических лиц). Вместе с тем, в рамках реализации отдельных отраслевых программ могут быть получены иные виды налоговых доходов (акцизы, налог на добычу полезных ископаемых, единый сельскохозяйственный налог), не предусмотренные Требованиями к отчетности. В связи с чем, отсутствует единый подход к оформлению отчетности по налоговым платежам. В частности:

в годовом отчете о реализации ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции» помимо информации по 3 налогам, предусмотренным Требованиями к отчетности, указаны фактические поступления по акцизам и единому сельскохозяйственному налогу;

в годовом отчете о реализации ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых», а также ОП «Развитие металлургического производства» отражены только фактические поступления по 3 налогам, предусмотренным формой отчетности, и отсутствует информация по налогу на добычу полезных ископаемых.

Таким образом, отсутствие в годовой отчетности полной информации о налоговых поступлениях в консолидированный бюджет края может исказить оценку результатов реализации отраслевых программ.

В соответствии с годовыми отчетами о реализации отраслевых программ в 2019 году выполнено 62 из 66 предусмотренных отраслевыми программами мероприятий (93,9%).

Информация о неисполненных мероприятиях представлена в таблице:

№ п/п	Наименование неисполненного мероприятия	Причины неисполнения мероприятий
ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых»		
1.	Информирование организаций о проводимых выставках и ярмарках с целью привлечения для участия и позиционирования производимой продукции на рынках Российской Федерации	Причины не указаны
ОП «Развитие строительной отрасли»		
2.	Мероприятия по формированию новых механизмов развития строительной отрасли в рамках Региональной технологической платформы «Инновационные технологии строительного комплекса»	Необходимая работа проведена в предыдущие годы совместно с Инженерно-строительным институтом СФУ

№ п/п	Наименование неисполненного мероприятия	Причины неисполнения мероприятий
ОП «Развитие энергетики»		
3.	Подготовка предложений по предоставлению организациям, осуществляющим инвестиционную деятельность в сфере энергетики на территории Красноярского края, мер государственной поддержки	Отсутствие обращений от указанных организаций об оказании мер государственной поддержки в 2019 году
ОП «Развитие транспорта»		
4.	Обеспечение обновления моторвагонного подвижного состава, осуществляющего перевозки пассажиров в пригородном сообщении	Потребность в приобретении поездов за счет средств краевого бюджета в период с 2019 по 2022 годы отсутствует. Взамен выбывающего парка для эксплуатации в границах дороги при организации пригородных перевозок на территории края планируется использование в аренду электропоездов серии ЭПЗД, приобретенных ОАО «РЖД» в 2018 году в целях проведения XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 года

Установлены следующие нарушения и недостатки в части отражения в отчетах информации о реализации мероприятий.

1) Описание результатов выполнения мероприятий, в основном, носит общий, формальный характер, не предусматривающий четкого и конструктивного отражения фактических действий, последствий и эффективности их исполнения.

2) По ряду мероприятий, предполагающих взаимодействие по вопросам развития отраслей с органами исполнительной власти или действующими на территории края организациями, отсутствует описание итогов указанного взаимодействия (обсуждение конкретных вопросов и предполагаемых путей решения, заключение соглашений, договоров и т.д.).

3) Отмечены факты необоснованного присвоения мероприятию статуса «Выполнено».

4) Отмечены факты несоответствия реализованных мероприятий запланированным.

5) Зафиксированы факты отсутствия в годовой отчетности информации о выполнении отдельных мероприятий.

Анализ достижения плановых значений количественных показателей, позволяющих оценить достижение целей программ показал, что в 2019 году более половины показателей (169 из 309 показателей, или 54,7%) не достигли установленных значений.

Наибольшее количество недостигнутых показателей отмечается по программе ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции» – 36 из 50 показателей, или 72,0%. Только по 2 программам – ОП «Развитие транспорта» и ОП «Развитие машиностроения» – достигнуто более половины показателей.

Установлены факты несоответствия значений отдельных показателей, отраженных в годовой отчетности отраслевых программ, актуальной официальной статистической информации за аналогичный период.

Таким образом, отраженные в годовой отчетности данные о фактически достигнутых показателях отраслевых программ являются предварительными и могут быть неоднократно уточнены в течение следующих отчетных периодов (как в большую, так и в меньшую сторону), в связи с чем, отраслевые программы не дают реального представления о сложившейся в отрасли ситуации.

Несоответствие отчетных показателей актуальным статистическим данным влияет и на формирование проектов отраслевых программ, разрабатываемых на следующие бюджетные циклы.

Проекты отраслевых программ на новые бюджетные циклы должны формироваться на основании уточненных данных официальной статистической информации, а не данных годовой отчетности о реализации отраслевых программ ввиду неоднократной корректировки индикаторов социально-экономического развития. Однако этот принцип соблюдается не в полной мере.

Установлено, что фактические значения показателей за 2018 год в отдельных отраслевых программах, разработанных на 2020-2022 годы, соответствуют данным, отраженным в отчетах о реализации программ за 2018 год, в других – актуальным статистическим данным.

Таким образом, отсутствие единого подхода и отражение в отраслевых программах недостоверных сведений оказывает негативное влияние на процесс планирования и может привести к искажению ожидаемых результатов от реализации отраслевых программ.

Налоговые поступления в консолидированный бюджет Красноярского края от предприятий, осуществляющих деятельность в рамках отраслевых программ, занимают значительную долю в общем объеме налоговых доходов: в 2019 году – 194 619,5 млн рублей, или 69,5% (в 2018 году – 132 565,0 млн рублей, или 58,8%).

В целом, по отраслевым программам установлено перевыполнение плановых значений показателей налоговых поступлений в консолидированный бюджет края на 34,4% (плановый объем налоговых поступлений в 2019 году составлял 144 788,4 млн рублей). Наибольший уровень сверх запланированных налоговых доходов выявлен по ОП «Развитие металлургического производства» – исполнение на 165,1% и ОП «Развитие машиностроения» – исполнение на 125,9%.

Фактический объем налоговых доходов в рамках двух отраслевых программ ОП «Развитие строительной отрасли» и ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции» оказался ниже запланированного на 15,0% и 1,0% соответственно.

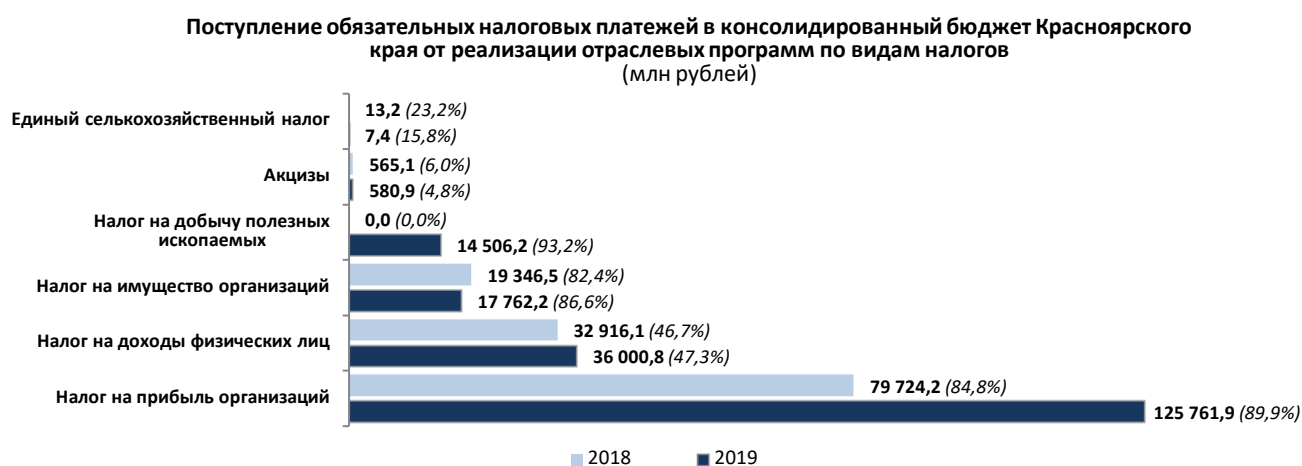
Информация о налоговых поступлениях в разрезе отраслевых программ представлена на диаграмме.



Наибольший объем налоговых отчислений осуществляется предприятиями металлургического производства (в 2019 году – 122 140,0 млн рублей, или 43,6%).

Наименьший объем поступлений (менее 1%) – предприятиями сельского хозяйства и лесного комплекса.

Основной объем поступлений доходов от реализации отраслевых программ формируются за счет налога на прибыль организаций (в 2019 году – 125 761,9 млн рублей, или 89,9% общего объема поступлений по налогу).



По сравнению с 2018 годом в отчетном периоде зафиксирован рост налоговых поступлений по налогу на прибыль организаций (более чем в 1,5 раза), налогу на доходы физических лиц (на 9,4%) и акцизам (на 2,8%). Снижение платежей отмечается по налогу на имущество организаций (на 8,2%), а также по единому сельскохозяйственному налогу (почти в 2 раза).

Фактический объем средств государственной поддержки на реализацию мероприятий отраслевых программ в 2019 году составил 18 555,8 млн рублей, в том числе: средства федерального бюджета – 3 968,7 млн рублей, средства краевого бюджета – 14 587,1 млн рублей.

№ п/п	Наименование отраслевой программы	Объем средств государственной поддержки на реализацию мероприятий программы							Отношение объема господдержки к объему налоговых поступлений	
		2018			2019			2020	2018	2019
		план	факт	отклонение	план	факт	отклонение	план		
1	2	3	4	5=4-3	6	7	8=7-6	9	10	11
Итого по отраслевым программам		15 386,3	16 618,0	1 231,7	19 579,3	18 555,8	-1 023,5	24 911,0		
1.	ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции»	4 527,7	5 790,2	1 262,4	5 076,0	5 419,4	343,5	5 293,0	0,26	0,30
	региональные налоговые льготы	418,5	370,1	-48,4	442,4	389,6	-52,9	341,6	x	x
	субсидии	4 109,2	5 420,1	1 310,9	4 633,5	5 029,8	396,3	4 951,4	x	x
2.	ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых»	6 271,2	7 344,0	1 072,9	9 181,6	7 330,7	-1 850,9	10 081,2	5,10	4,36
	региональные налоговые льготы	6 271,2	7 344,0	1 072,9	9 181,6	7 330,7	-1 850,9	10 081,2	x	x
3.	ОП «Развитие транспорта»	748,0	1 065,1	317,1	1 050,6	2 172,5	1 121,9	2 679,9	9,64	4,97
	субсидии	745,0	890,6	145,6	1 047,6	1 991,1	943,5	2 481,7	x	x
	субвенции	0,0	171,5	171,5	0,0	178,4	178,4	195,2	x	x
	иные средства краевого бюджета*	3,0	3,0	0,0	3,0	3,0	0,0	3,0	x	x

млн рублей

№ п/п	Наименование отраслевой программы	Объем средств государственной поддержки на реализацию мероприятий программы						Отношение объема господдержки к объему налоговых поступлений		
		2018			2019			2020	2018	2019
		план	факт	отклонение	план	факт	отклонение	план		
1	2	3	4	5=4-3	6	7	8=7-6	9	10	11
4.	ОП «Развитие металлургического производства»	575,4	735,7	160,2	739,2	685,2	-54,0	960,8	79,26	178,25
	региональные налоговые льготы	575,4	735,7	160,2	739,2	685,2	-54,0	960,8	x	x
5.	ОП «Развитие машиностроения»	3 264,0	1 683,0	-1 581,0	3 532,0	2 948,0	-584,0	5 896,0	3,14	2,13
	субсидии за счет средств федерального бюджета**	3 264,0	1 683,0	-1 581,0	3 532,0	2 948,0	-584,0	5 896,0	x	x

* средства краевого бюджета красному государственному казенному учреждению «Краевое транспортное управление», на приобретение автобусов, адаптированных для пользования всеми категориями инвалидов и других МГН;

** субсидия АО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнева» ФЦП «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы», ФЦП «Глобальная навигационная система».

Наибольшую долю в средствах государственной поддержки в 2019 году составили межбюджетные трансферты – 10 147,3 млн рублей, или 54,7% (доля средств государственной поддержки, интегрированная из государственных программ в общем объеме финансирования отраслевых программ составила 38,8%). Региональные налоговые льготы предоставлены в размере 8 405,5 млн рублей, или 45,3% общего объема государственной поддержки⁷.

Фактически предоставленный объем средств не в полной мере совпадает с запланированным в самих отраслевых документах (например, в ОП «Развитие транспорта» в 2019 году запланировано предоставление 8 субсидий на сумму 1 047,6 млн рублей, фактически предоставлено 10 субсидий на общую сумму 1 991,1 млн рублей. Также не было предусмотрено предоставление субвенций в размере 178,4 млн рублей).

Коэффициенты, отражающие отношение объема государственной поддержки к объему налоговых поступлений, в целом показали обратную зависимость между финансированием и отдачей в виде налоговых поступлений. Так, по ОП «Развитие металлургии», предусматривающей наименьший объем государственного финансирования, выявлен наибольший коэффициент – 178,3 рубля отдачи на каждый вложенный в рамках отраслевой программы рубль бюджетных ассигнований. В противовес, наименьший уровень эффективности использования бюджетных средств определен по ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции», занимающей второе место по объемам государственных ассигнований.

Указанные факты свидетельствуют о слабой корреляции между объемами государственной поддержки и полученными в рамках отраслевых программ доходами.

В целом, предоставление предусмотренных федеральным и региональным законодательством налоговых льгот предприятиям, а также осуществление государственной поддержки в виде предоставления межбюджетных трансфертов, интегрированных из государственных программ, не является самостоятельным механизмом отраслевых программ по регулированию развития отраслей экономики.

⁷ Доля иных средств краевого бюджета составляет 0,01 % общего объема средств государственной поддержки в 2019 году.

Оценка эффективности реализации отраслевых программ проводится ежегодно Минэкономки края в соответствии с методикой, предусмотренной Порядком оценки эффективности отраслевых программ (далее – Методика). В 2018 году Методика претерпела ряд изменений⁸.

Сводный анализ результатов оценки эффективности реализации отраслевых программ за 2018-2019 годы представлен в таблице:

Оценка эффективности	Количество отраслевых программ Красноярского края, получивших соответствующую оценку, единиц					
	2018			2019		
	экономическая эффективность	финансовая эффективность	эффективность деятельности ОИВ	экономическая эффективность	финансовая эффективность	эффективность деятельности ОИВ
Высокоэффективная	0	1	–	1	3	–
Среднеэффективная	3	2	–	3	1	–
Эффективная	3	2	6	3	3	5
Неэффективная	2	3	1	1	1	0
Удовлетворительная	–	–	1	–	–	3

В 2018-2019 годах большая часть отраслевых программ признана среднеэффективными и эффективными. При этом программы характеризуются относительно невысокой финансовой эффективностью.

Как правило, оценки, получаемые отраслевыми программами в части экономической эффективности, финансовой эффективности или эффективности деятельности органов исполнительной власти края, реализующих программы, ежегодно меняются.

Сводные данные о полученных отраслевыми программами оценках эффективности представлены в таблице:

Наименование отраслевой программы	2018			2019		
	экономическая эффективность	финансовая эффективность	эффективность деятельности ОИВ	экономическая эффективность	финансовая эффективность	эффективность деятельности ОИВ
ОП «Развитие транспорта»	эффективная	среднеэффективная	эффективная	среднеэффективная	эффективная	эффективная
ОП «Развитие энергетики»	эффективная	неэффективная	удовлетворительная	высокоэффективная	эффективная	удовлетворительная
ОП «Развитие лесного комплекса»	среднеэффективная	эффективная	эффективная	среднеэффективная	высокоэффективная	эффективная
ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых»	среднеэффективная	высокоэффективная	эффективная	эффективная	эффективная	удовлетворительная
ОП «Развитие машиностроения»	неэффективная	среднеэффективная	неэффективная	неэффективная	высокоэффективная	эффективная
ОП «Развитие металлургического производства»	неэффективная	неэффективная	эффективная	среднеэффективная	высокоэффективная	эффективная
ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции»	эффективная	эффективная	эффективная	эффективная	среднеэффективная	эффективная
ОП «Развитие строительной отрасли»	среднеэффективная	неэффективная	эффективная	эффективная	неэффективная	удовлетворительная

⁸ Внесены постановлением Правительства Красноярского края от 28.05.2018 № 309-п.

Наиболее высокой экономической эффективностью отличаются ОП «Развитие энергетики», ОП «Развитие лесного комплекса» и ОП «Развитие транспорта», низкой – ОП «Развитие машиностроения». Причиной низкой экономической эффективности программ является наличие значительных (как в сторону перевыполнения, так и в сторону невыполнения) отклонений фактических значений показателей от плановых.

Наиболее высокой финансовой эффективностью характеризуются ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых», ОП «Развитие машиностроения», низкой – ОП «Развитие энергетики» и ОП «Развитие строительной отрасли». Причиной низкой финансовой эффективности программ является невыполнение плана по доходам.

Наиболее высокую оценку эффективности деятельности в анализируемом периоде получили органы исполнительной власти края, реализующие ОП «Развитие транспорта», ОП «Развитие лесного комплекса», ОП «Развитие металлургического производства» и ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции», низкую – ОП «Развитие энергетики». Причиной низкой эффективности деятельности является невыполнение плана по количеству реализованных мероприятий.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены недостатки действующей Методики оценки эффективности отраслевых программ.

1) Методика не позволяет оценить общую (суммарную) эффективность реализации отраслевой программы.

2) Измененная Методика более критично оценивает колебания фактических значений показателей, используемых для оценки экономической эффективности отраслевых программ (превышения и занижения – отклонения от плана),

но не учитывает сложившуюся под влиянием различных факторов текущую ситуацию в отрасли, а также не позволяет охарактеризовать динамику показателей с точки зрения улучшения либо ухудшения.

3) При недопущении значительных отклонений показателей, используемых для оценки экономической эффективности отраслевых программ, показатели финансовой эффективности оцениваются иначе. Так, до внесения изменений в Методику значительные отклонения фактических значений от плановых (в большую или меньшую сторону), используемых для оценки финансовой эффективности, приводили к тому, что отраслевая программа оценивалась как «неэффективная». После внесения изменений в Методику, чем более перевыполнен план по показателям, тем более финансово эффективной считается отраслевая программа.

Изменение интерпретации критериев привело к изменению результатов оценки финансовой эффективности отраслевых программ Красноярского края за 2017 год: несмотря на то, что отдельные показатели имели более низкие (худшие) значения по сравнению с 2016 годом, статус всех отраслевых программ с «финансово неэффективных» (по итогам оценки за 2016 год) был повышен до статуса «высоко-/средне-/эффективные» (по итогам оценки за 2017 год).

Такая ситуация создает риски изначального занижения плановых показателей по доходам, что может негативно сказаться на бюджетном планировании в целом.

4) В соответствии с пунктом 3.1. Методики в числе показателей, используемых для оценки финансовой эффективности отраслевой программы, рассчитывается уровень достижения показателя «Прибыль для целей налогообложения». При этом согласно пункту 3.3 Методики уровень достижения финансовых показателей отраслевой программы рассчитывается как отношение общей суммы фактических налоговых поступлений к суммарному плану, то есть показатель прибыльности деятельности предприятий отрасли не влияет на финансовую эффективность программы. Таким образом, фактически, рассчитывается не финансовый в целом, а только бюджетный эффект от реализации отраслевых программ, что искажает оценку результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий-флагманов в каждой отрасли.

5) При внесении изменений в Методику в перечень показателей для оценки финансовой эффективности к общим налоговым доходам (налоги на прибыль и имущество организаций, налог на доходы физических лиц), были добавлены специальные «отраслевые» доходы (налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, единый сельскохозяйственный налог).

При этом поступление акцизов учитывается только в ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции». ОП «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых» предполагает переработку нефтепродуктов АО «Ачинский нефтеперерабатывающий завод Восточной нефтяной компании» и производство бензинов, дизельного топлива, мазута топочного, моторного и авиационного топлива и т.п. Вместе с тем, при корректировке Методики в состав показателей финансовой эффективности не включены доходы от уплаты акцизов на данные товары, предусмотренные в Законе Красноярского края от 06.12.2018 № 6-2299 «О краевом бюджете на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов».

Измененная Методика также не учитывает получение неналоговых доходов от предприятий соответствующих отраслей (плата за использование лесов от предприятий – участников отраслевой программы по развитию лесного комплекса).

При этом при оценке финансовой эффективности за 2018 год Минэкономки края использованы данные только по акцизам и единому сельскохозяйственному налогу, полученным в результате реализации ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции». Налог на добычу полезных ископаемых по отраслевым программам «Развитие добычи и переработки топливно-энергетических полезных ископаемых» и «Развитие металлургического производства» использован в расчетах показателей эффективности только за 2019 год.

Такой подход к оценке финансовой эффективности отраслевых программ не позволяет в должной мере обеспечить объективную картину итогов по годам реализации.

6) Существующий перечень показателей, используемых для оценки эффективности отраслевых программ не достаточен, в связи с чем, оценка охватывает небольшой объем отраслевых аспектов. В частности, несмотря на наличие в перечне таких социальных показателей, как «Среднемесячная заработная плата работников» и «Среднесписочная численность работников», Методика не предусматривает оценку социальной эффективности (которая, например, используется при оценке эффективности инвестиционных проектов).

При этом и заработная плата, и численность работников отнесены к показателям оценки экономической эффективности, на которую, фактически эти показатели не могут повлиять. В противовес указанным показателям, на экономическое развитие могли бы оказать влияние такие показатели эффективности, как, например, «Производительность труда» или «Количество созданных высокопроизводительных рабочих мест», которыми целесообразно дополнить перечень показателей.

Кроме того, для отдельных программ более рационально рассчитывать социальный, чем экономический эффект. В частности, налоговые доходы, получаемые от реализации ОП «Развитие производства и переработки сельскохозяйственной продукции» не сопоставимы с объемом государственной поддержки, предоставляемой субъектам агропромышленного комплекса. Вместе с тем, развитие сельского хозяйства играет решающую роль для сохранения территории и поддержания уровня занятости и доходов населения сельской местности.

7) Изменения, внесенные в Методику, не коснулись оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти края, реализующих отраслевые программы, при этом существующая оценка не является объективной.

Такая ситуация сложилась при расчете результирующего показателя, характеризующего процент выполненных запланированных мероприятий: при одинаковом количестве нереализованных мероприятий более высокую оценку эффективности получила программа, имеющая большее число запланированных мероприятий, что изначально создает неравные условия для осуществления управленческой деятельности.

8) Ввиду наличия недостатков в существующей Методике, в отдельных случаях отсутствует причинно-следственная связь между сложившейся в отрасли ситуацией и оценкой эффективности отраслевой программы: при невыполнении некоторых значимых для отрасли показателей программы не получали оценку «неэффективная».

9) Для оценки разной эффективности – экономической, финансовой, деятельности органов исполнительной власти края при реализации программ – используются разные подходы к расчету критериев (средний уровень достижения экономических показателей, но общий уровень достижения финансовых

показателей и показателей оценки деятельности органов), а также разные шкалы их интерпретации (в экономической и финансовой эффективности нет оценки «удовлетворительная», в эффективности деятельности органа исполнительной власти Красноярского края, реализующего отраслевую программу – нет оценок «среднеэффективная» и «высокоэффективная»).

10) Показатели для оценки эффективности отраслевых программ формируются из перечня показателей (за исключением отдельных производственных и финансовых индикаторов), установленных приложениями № 5 и 6 к Макету.

При этом показатели для оценки финансовой эффективности в Порядке оценки эффективности отраслевых программ включают не только общие налоговые доходы (налоги на прибыль и имущество организаций, налог на доходы физических лиц), но и специальные «отраслевые» доходы (налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, единый сельскохозяйственный налог).

Однако наличие информации о специальных «отраслевых» доходах в текстовой и табличной частях Порядка разработки, утверждения и реализации отраслевых программ не предусмотрено.

11) Набор показателей, используемых для оценки, не отвечает понятию «оценка эффективности». Реальная оценка эффективности предполагает расчет, например, таких показателей, как: прирост инвестиций, объем государственной поддержки на рубль отгруженной продукции, прирост высокопроизводительных рабочих мест, уровень инновационной активности предприятий отрасли и т.п., то есть эффект, полученный в результате реализации мероприятий отраслевых программ.

В соответствии с пунктом 5 Методики при получении отраслевой программой оценок «неэффективно» Минэкономки края с учетом предложений Минфина края готовит рекомендации по дальнейшей реализации отраслевой программы. Вместе с тем, ОП «Развитие строительной отрасли Красноярского края» на протяжении 4 лет признается «финансово неэффективной», ОП «Развитие машиностроения» в течение двух последних отчетных периодов оценивается как «экономически неэффективная» и их реализация ежегодно продолжается.

Письма, направленные Минэкономки края по результатам оценки эффективности, и ответные письма Минфина края о согласовании результатов оценки не содержат предложений рассмотреть вопрос целесообразности реализации отдельных отраслевых программ, получающих оценки «неэффективная».

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

В соответствии с действующим законодательством субъекты Российской Федерации не уполномочены на разработку и реализацию отраслевых программ.

Федеральными и краевыми нормативными правовыми актами статус отраслевых программ в системе стратегического планирования не закреплен.

Принятая в крае инициатива по разработке и реализации отраслевых программ не имеет аналогов в других субъектах Российской Федерации.

Процедура взаимодействия органов исполнительной власти края, ответственных за разработку программ, с основными предприятиями отраслей по информационному обмену в процессе формирования и реализации отраслевых программ не позволяет обеспечить достоверность соответствующих показателей реального сектора экономики Прогноза СЭР.

Установлен формальный подход к исполнению органами исполнительной власти края полномочий и требований нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

В существующем виде отраслевые программы не являются комплексным документом, в полной мере конкретизирующим положения Стратегии СЭР края и способствующим эффективному развитию отраслей экономики, не оказывают значительного влияния на осуществление регионального бюджетного процесса, на стабильность и динамику формирования доходной базы от поступлений налоговых платежей в консолидированный бюджет края.

Заявленные цели и поставленные в рамках отраслевых программ задачи носят формальный, декларативный характер.

Недостаточная проработанность целей, задач, отсутствие содержательного единства и взаимосвязи основных структурных компонентов отраслевых программ, универсальный набор целевых показателей, не позволяющих оценить развитие отраслей в долгосрочной динамике, отсутствие мер по управлению рисками реализации программ снижают вероятность получения ожидаемого экономического эффекта.

Отраслевые программы не в полной мере охватывают комплекс мер государственной поддержки, предусмотренных законодательством в соответствующей сфере.

Низкий процент достижения плановых значений показателей отраслевых программ на фоне высокого уровня исполнения мероприятий свидетельствует о слабой зависимости (корреляции) между установленными в отраслевых программах действиями органов исполнительной власти края и достижением планируемых показателей развития отраслей.

Макет отраслевой программы, методика оценки эффективности отраслевых программ, а также общие требования к формированию отчетности имеют существенные недостатки – порождаемые ими противоречия снижают качество содержательно-смыслового наполнения программ, приводя к отсутствию взаимосвязи между отраслевыми программами и реально сложившейся в отраслях ситуации.

Методика оценки эффективности отраслевых программ необъективна и не позволяет оценить общую эффективность их реализации.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

По результатам экспертно-аналитического мероприятия предложить Правительству Красноярского края рассмотреть вопрос целесообразности дальнейшей разработки (реализации) отраслевых программ Красноярского края как формы взаимодействия с ведущими предприятиями отраслей реального сектора экономики Красноярского края, направленной на обеспечение достижения целей и задач социально-экономического развития Красноярского края и стабильности поступлений доходов в краевой бюджет.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края и Правительство Красноярского края. Информационное письмо о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в адрес Губернатора Красноярского края.

**Экспертно-аналитическое мероприятие
«Анализ согласования стоимости ритуальных услуг в крае и предъявляемых
требований к качеству их оказания»**

(параллельное с муниципальными контрольно-счетными органами)

заключение рассмотрено коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 20 ноября 2020 года № 19)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объект экспертно-аналитического мероприятия: служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края.

Анализируемый период деятельности: 2019 год, для сравнения использовались данные предыдущих периодов.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Анализ нормативных правовых актов в части согласования стоимости и качества предоставления ритуальных услуг населению

Отдельные полномочия в сфере оказания ритуальных услуг населению в настоящее время определены Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Федеральный закон о погребении), который регулирует отношения, связанные с погребением умерших, в частности, устанавливает гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего.

Материальная помощь предоставляется в виде:

возмещения специализированной службе по вопросам похоронного дела стоимости безвозмездного оказания гарантированного перечня услуг по погребению (статья 9);

выплаты социального пособия в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких и иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего (статья 10).

Гарантированный перечень безвозмездного оказания услуг по погребению (далее – гарантированный перечень услуг по погребению) установлен статьями 9 и 12 Федерального закона о погребении и включает следующие виды услуг:

- оформление документов, необходимых для погребения;
- предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом);

облачение тела (в случае отсутствия супруга, близких и иных родственников, законного представителя и иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение).

Согласно перечню поручений Президента РФ от 09.07.2017 № Пр-1330 по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента РФ по вопросам организации погребения и похоронного дела, проведенной Контрольным управлением Президента РФ (далее – Перечень поручений Президента РФ), Правительству РФ поручено:

1) разработать методические рекомендации по вопросам:

создания и деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела, в том числе, требования к их материально-техническому оснащению и наличию квалифицированного персонала;

определения стоимости услуг, включенных в гарантированный перечень услуг по погребению, возмещаемой специализированной службе по вопросам похоронного дела, и стандартов их качества;

2) завершить разработку и внести в Государственную Думу законопроект о похоронном деле, предусмотрев в нем, в том числе:

закрепление за органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий по организации похоронного дела;

контроль за деятельностью специализированных служб по вопросам похоронного дела.

На дату подготовки заключения методические рекомендации не разработаны, соответствующий законопроект в Государственную Думу Федерального Собрания РФ не внесен.

При этом в Красноярском крае не утвержден порядок определения и согласования органами местного самоуправления стоимости услуг, включенных в гарантированный перечень услуг по погребению, и стандартов их качества. Также не определен порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела при органах исполнительной власти края и местного самоуправления.

В соответствии со статьями 9, 12 Федерального закона о погребении Законом Красноярского края от 07.02.2008 № 4-1275 «О выплате социального пособия на погребение и возмещении стоимости услуг по погребению» (далее – Закон края № 4-1275) установлена величина выплаты социального пособия на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному федеральным законодательством перечню услуг по погребению, но не превышающем 4 000 рублей (статья 1). На размер социального пособия на погребение начисляется районный коэффициент, установленный нормативными правовыми актами РФ.

Статьей 2 Закона края № 4-1275 установлено, что специализированным службам возмещается стоимость услуг по погребению умерших согласно гарантированному федеральным законодательством перечню услуг по погребению в размере стоимости услуг по погребению, согласованной органами местного самоуправления с органом исполнительной власти края, уполномоченным Правительством края осуществлять согласование стоимости услуг по погребению.

Пределный размер возмещения специализированным службам стоимости услуг по погребению на краевом уровне не установлен. Также не установлена периодичность утверждения либо индексации стоимости услуг по погребению в целях возмещения расходов специализированным службам.

Правила назначения и выплаты социального пособия на погребение умерших граждан и возмещения специализированным службам по вопросам похоронного дела стоимости услуг по погребению категории умерших, расходы по которым производятся за счет средств краевого бюджета, регламентированы порядком, утвержденным постановлением Совета администрации края от 31.03.2008 № 141-п (действовал в анализируемом периоде, утратил силу с 01.01.2020). С 23.02.2020 по настоящее время действует аналогичное постановление Правительства края от 05.02.2020 № 79-п.

В то же время необходимо отметить, что «Порядок возмещения специализированным службам по вопросам похоронного дела стоимости услуг по погребению...», утвержденный постановлением Правительства края от 05.02.2020 № 79-п, содержит правовую неопределенность и может повлечь риски неправомерного расходования бюджетных средств, поскольку в нем отсутствует требование о необходимости предоставления документов, подтверждающих согласование с уполномоченным органом исполнительной власти края, а также не предусмотрена какая-либо ответственность органов местного самоуправления в данном вопросе.

Таким образом, на уровне Российской Федерации и в Красноярском крае отсутствует полноценная система нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы организации похоронного дела и оказания услуг по захоронению умерших граждан.

Анализ реализации полномочий органов исполнительной власти края, связанных с согласованием стоимости ритуальных услуг

На федеральном и региональном уровне орган исполнительной власти, уполномоченный на реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере похоронного дела, в настоящее время не определен. Законодательно не распределены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере похоронного дела.

Действующий Федеральный закон о погребении устанавливает для органов государственной власти субъектов РФ лишь отдельные полномочия в этой сфере.

В соответствии со статьями 9, 12 Федерального закона о погребении органы государственной власти субъекта РФ наделены полномочиями по согласованию стоимости гарантированного перечня услуг по погребению, определенной органами местного самоуправления для категории умерших, не подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, и не являющихся пенсионерами, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности, расходы по которым производятся за счет средств краевого бюджета.

Орган исполнительной власти края, осуществляющий общую координацию и регулирование ритуально-похоронной сферы, не определен.

При этом в соответствии с Законом края № 4-1275 согласование стоимости гарантированного перечня безвозмездного оказания услуг по погребению, определяемой органами местного самоуправления для указанной категории умерших, возлагается на орган исполнительной власти края, уполномоченный Правительством края.

Постановлениями Совета администрации края от 31.03.2008 № 141-п и Правительства края от 13.12.2013 № 657-п «Об утверждении Положения о службе финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края» (далее – постановление Правительства края № 657-п) уполномоченным органом исполнительной власти края по согласованию стоимости услуг по погребению определена служба финансово-экономического контроля и контроля в сфере закупок Красноярского края (далее – Служба финконтроля края, служба) без увеличения предельной штатной численности.

Согласование осуществляется по мере обращения муниципальных образований в Службу финконтроля края. В 2019 году на согласование представили материалы семь муниципальных образований (г. Красноярск, г. Сосновоборск, г. Норильск, г. Дудинка, п. Хатанга, Большемурагинский район, Ужурский район). Для сравнения: в 2018 году на согласование представили материалы восемь муниципальных образований (г. Сосновоборск, г. Дивногорск, Емельяновский район, Ужурский район, г. Зеленогорск, г. Енисейск, г. Дудинка, п. Хатанга); в 2017 году – десять (г. Красноярск, Березовский район, Большемурагинский район, г. Назарово, г. Игарка, г. Лесосибирск, г. Норильск, г. Дудинка, г. Железногорск, г. Заозерный).

В 2019 году службой согласована стоимость услуг по погребению пяти муниципальным образованиям, что подтверждается приказами руководителя данной службы, направленными в органы местного самоуправления. Стоимость услуг по погребению двум муниципальным образованиям (г. Сосновоборск, Ужурский район) не согласована в связи с предоставлением сведений

для обоснования стоимости услуг не в полном объеме. Службой финконтроля края в органы местного самоуправления направлены соответствующие уведомления об отказе в согласовании стоимости услуг по погребению.

Необходимо отметить, что ритуальные услуги не числятся в перечне регулируемых тарифов, цен, сборов, платы на продукцию, товары и услуги в Красноярском крае, утвержденном постановлением администрации края от 24.09.2001 № 670-П «О государственном регулировании тарифов, цен, сборов, платы в Красноярском крае».

В соответствии с постановлением Правительства края № 657-п Служба финконтроля края является органом внутреннего государственного финансового контроля. Исчерпывающий перечень полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля определен статьей 269.2 Бюджетного кодекса РФ. Возможность согласования стоимости каких либо услуг данной статьей не предусмотрена.

Таким образом, осуществление функций регулирования (согласования) цен (тарифов) в сфере ритуальных услуг (согласование стоимости гарантированного перечня безвозмездного оказания услуг по погребению) не соотносится с полномочиями Службы финконтроля края как регионального органа внутреннего государственного финансового контроля.

Справочно:

По опыту других регионов страны полномочия по согласованию стоимости гарантированного перечня безвозмездного оказания услуг по погребению реализуют различные органы исполнительной власти субъектов РФ, например: в области государственного регулирования цен (тарифов), в области промышленности и ЖКХ, в области социальной политики или экономического развития.

Информирование граждан о порядке выплаты социального пособия на погребение в Красноярском крае осуществляет КГБУ «МФЦ», подведомственное министерству экономики и регионального развития края.

Выплаты социального пособия на погребение и возмещение стоимости услуг специализированным службам по вопросам похоронного дела в соответствии с постановлением Совета администрации края от 31.03.2008 № 141-п в анализируемом периоде и до 01.01.2020 осуществляло КГКУ «Центр социальных выплат Красноярского края». С 23.02.2020 в соответствии с постановлением Правительства края от 05.02.2020 № 79-п и Уставом учреждения, предоставление социального пособия на погребение и возмещение специализированным службам по вопросам похоронного дела стоимости услуг по погребению отдельных категорий граждан возложено на КГКУ «Управление социальной защиты населения».

Органом исполнительной власти Красноярского края, осуществляющим функции и полномочия учредителя в отношении данных учреждений, определено министерство социальной политики Красноярского края. При этом Положением о министерстве социальной политики края, утвержденном постановлением Правительства края от 07.08.2008 № 30-п, компетенции в сфере похоронного дела и погребения за министерством не закреплены.

Предоставление выплаты осуществляется на основании электронных списков получателей социального пособия и специализированных служб, направляемых органами местного самоуправления в уполномоченное учреждение. Прием документов и принятие решения об обеспечении или отказе в обеспечении социальным пособием на погребение либо возмещении стоимости услуг специализированным службам по вопросам похоронного дела осуществляется исполнительными органами местного самоуправления.

Анализ компетенции органов местного самоуправления в организации процесса определения и согласования стоимости ритуальных услуг, предъявления требований к качеству их оказания

Полномочия органов местного самоуправления по организации ритуальных услуг, содержанию мест захоронения закреплены следующими нормативными правовыми актами:

Федеральный закон о погребении;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в границах городских и сельских поселений органами местного самоуправления городских и сельских поселений (пункт 22 части 1 статьи 14), межпоселенческой территории – органами местного самоуправления муниципальных районов (пункт 17 части 1 статьи 15), в границах муниципальных и городских округов – органами местного самоуправления муниципальных и городских округов (пункт 23 части 1 статьи 16);

Закон края от 15.10.2015 № 9-3724 «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Красноярского края» (пункт «н» статьи 1).

Случаи передачи полномочий органами местного самоуправления поселений на уровень муниципального района в анализируемой сфере в ходе экспертно-аналитического мероприятия не установлены.

Согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона о погребении оказание услуг по погребению и погребение умершего осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, а также с уполномоченными органами

государственной власти субъектов РФ и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок со дня обращения (пункт 3 статьи 9 Федерального закона о погребении).

Между тем порядок согласования стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению с указанными органами, в том числе, содержащий требования о периодичности согласования, не регламентирован, что создает различную правоприменительную практику.

Так, например, ряд муниципальных образований (г. Шарыпово, г. Бородино, г. Лесосибирск, сельские поселения Каратузского, Пировского, Курагинского районов, часть муниципальных образований Минусинского, Уярского районов и др.) при наличии специализированных служб ежегодно не издавали, либо издавали муниципальные правовые акты (или вносили изменения в действующие в указанной сфере), но не согласовывали с органом исполнительной власти края и отделениями Фонда социального страхования РФ.

Правовые акты по установлению стоимости предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, как правило, издавались без указания категории умерших граждан.

Отдельными муниципальными образованиями (г. Бородино, сельские поселения Каратузского, Пировского, Курагинского, Минусинского, Уярского районов и др.) в нарушение статьи 12 Федерального закона о погребении не издавались муниципальные правовые акты, устанавливающие стоимость услуг и требования к качеству их предоставления в отношении категории граждан – «умершие (погибшие), не имеющие супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего».

В то же время отделениями Пенсионного фонда РФ стоимость услуг согласовывалась всем муниципальным образованиям ежегодно на основании писем с указанием предельного размера стоимости ритуальных услуг. Однако, в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлен случай принятия нормативного правового акта ранее согласования стоимости услуг с отделениями Пенсионного фонда РФ (правовой акт Ужурского района принят 12.02.2020, согласован письмом ПФ РФ – 20.02.2020).

В связи с отсутствием специализированных служб на территории таких муниципальных образований как, например, Новоселовский район и г. Енисейск, принятые акты не применялись, захоронение осуществлялось индивидуальными предпринимателями с последующим получением социальных пособий.

Выявлены случаи, когда при наличии специализированных служб на территории муниципальных образований, а также согласования со Службой финконтроля края размера стоимости услуг, захоронение осуществлялось иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение, поскольку размер социального пособия на погребение выше размера, согласованного Службой

финконтроля края (в соответствии со статьей 10 Федерального закона о погребении такое право имеет любое лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение).

Кроме того, в некоторых муниципальных образованиях утвержденная правовыми актами стоимость услуг по погребению отличалась от стоимости, согласованной Службой финконтроля края.

Многие муниципальные образования не устанавливали требования к качеству предоставляемых услуг по погребению в целом, либо в отношении категории граждан – «умершие (погибшие), не имеющие супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего» (предусмотрены статьей 12 Федерального закона о погребении).

*Анализ источников финансового обеспечения при возмещении
стоимости услуг по погребению*

Стоимость гарантированного перечня услуг по погребению в соответствии со статьями 9, 12 Федерального закона о погребении определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, органами государственной власти субъектов РФ и возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела за счет средств:

Пенсионного фонда РФ – на погребение умерших пенсионеров, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти;

федерального бюджета – на погребение умерших, не подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости (в случае, если смерть пенсионера наступила в период получения досрочной пенсии до достижения им возраста, дающего право на получение соответствующей пенсии). Расчеты осуществляются Пенсионным фондом РФ с последующим возмещением расходов за счет средств федерального бюджета;

Фонда социального страхования РФ – на погребение умерших граждан, подлежавших обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти, и умерших несовершеннолетних членов семей граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти указанных членов семей;

бюджетов субъектов РФ – в случаях, если умерший не подлежал обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являлся пенсионером, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности.

Статьями 9, 10 Федерального закона о погребении установлено, что возмещение Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ специализированной службе стоимости гарантированного перечня услуг по погребению и социального пособия на погребение имеет одинаковый размер и не должно превышать 4 000 рублей (по состоянию на 01.01.2009) с индексацией 1 раз в год с 1 февраля текущего года. Коэффициент индексации определяется Правительством РФ. В районах и местностях, где установлен районный коэффициент к заработной плате, этот предел определяется с применением районного коэффициента.

Коэффициент индексации ежегодно утверждается постановлениями Правительства РФ. Данные о размере индексации и предельного размера пособия за период 2017-2020 годов приведены в таблице:

Период	Размер индексации	Предельный размер пособия (с учетом индексации) без применения районного коэффициента, руб.	Постановление Правительства РФ
с 01.02.2020	1,030	6 124,86	от 29.01.2020 № 61
с 01.02.2019	1,043	5 946,47	от 24.01.2019 № 32
с 01.02.2018	1,025	5 701,31	от 26.01.2018 № 74
с 01.02.2017	1,054	5 562,25	от 26.01.2017 № 88

В соответствии со статьей 9 Федерального закона о погребении оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх безвозмездных услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Согласно информации, представленной Красноярским региональным отделением Фонда социального страхования РФ, отдельный учет расходов на выплату пособия и возмещение стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, не ведется.

По информации отделения Пенсионного Фонда РФ по Красноярскому краю не всеми муниципальными образованиями края своевременно принимаются правовые акты об установлении стоимости услуг по погребению с учетом индексации исходя из роста индекса потребительских цен за предыдущий год, что приводит к необходимости дополнительного взаимодействия с лицами, обратившимися за выплатами по осуществлению доплат.

Объем средств, направленных на возмещение стоимости услуг по погребению согласно гарантированному перечню за умерших, не подлежавших обязательному

социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти пенсионеров, досрочно оформивших пенсию по предложению органов службы занятости, в 2017-2019 годах составил:

2017 – 7 696,6 тыс. рублей (946 чел.);

2018 – 8 331,9 тыс. рублей (995 чел.);

2019 – 9 268,9 тыс. рублей (1094 чел.).

Размер стоимости услуг по погребению в отношении категории умерших граждан, не подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством на день смерти и не являвшихся пенсионерами, а также в случае рождения мертвого ребенка по истечении 154 дней беременности, возмещение которых производится из средств краевого бюджета, по информации Службы финконтроля края варьировал от 3 413,26 рубля (Саянский район) до 21 952,92 рубля (г. Норильск).

В ходе мероприятия установлено, что в большинстве муниципальных образований края к расчету в период 2017-2019 годов принималась стоимость, согласованная Службой финконтроля края в предыдущие годы (в 2008, 2009, 2011, 2013, 2014 годах).

Согласно информации министерства социальной политики края объем средств, направленных уполномоченными подведомственными учреждениями в период 2017-2019 годов на возмещение специализированным службам по вопросам похоронного дела стоимости услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированному перечню, составил:

2017 – 8 629,9 тыс. рублей (890 чел.);

2018 – 9 145,0 тыс. рублей (855 чел.);

2019 – 7 717,5 тыс. рублей (758 чел.).

*Анализ полномочий по осуществлению контроля
за качеством предоставления ритуальных услуг населению*

Вопросы осуществления контроля за качеством предоставления ритуальных услуг населению федеральными и региональными нормативными правовыми актами практически не регламентированы. Статьей 9 Федерального закона о погребении установлено, что качество услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Для осуществления общественного контроля за деятельностью в сфере похоронного дела при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления могут создаваться попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела (статья 27 Федерального закона о погребении). Порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела определяются органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

На краевом уровне Порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела органами исполнительной власти края не определены.

Попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела при органах местного самоуправления созданы только в 5 муниципальных районах края (Ирбейский, Каратузский, Нижнеингашский, Новоселовский и Уярский районы) и в г. Красноярск. При этом данные Советы созданы формально, общественный контроль за деятельностью в сфере похоронного дела фактически не осуществляется. Порядки формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела органами местного самоуправления во всех муниципальных образованиях края не установлены.

В муниципалитетах края создано лишь 29 специализированных служб по вопросам похоронного дела, фактически контроль за деятельностью специализированных служб органами местного самоуправления также не осуществляется.

Действующая в настоящее время нормативная правовая база не предусматривает достаточный набор полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению контроля за качеством предоставления ритуальных услуг населению, а также соответствующих требований к специализированным службам и ответственности за некачественное предоставление услуг в этой сфере.

Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия

Основным фактором, сдерживающим в настоящее время развитие ритуальных услуг, является отсутствие на федеральном и региональном уровне комплексной системы нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы организации похоронного дела, оказания услуг по захоронению умерших граждан и контроля в этой сфере со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Органы исполнительной власти, уполномоченные на реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере похоронного дела, как на федеральном, так и на региональном уровне, не определены. Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления по регулированию и контролю в сфере похоронного дела не распределены.

На краевом уровне не в полной мере реализованы имеющиеся полномочия по государственному регулированию в сфере оказания ритуальных услуг:

не утвержден порядок определения и согласования органами местного самоуправления стоимости услуг, включенных в гарантированный перечень услуг по погребению, и стандартов их качества. Предельный размер возмещения

специализированным службам стоимости услуг по погребению не установлен. Также не установлена периодичность утверждения либо индексации стоимости услуг по погребению в целях возмещения расходов специализированным службам;

не определен порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела при органах исполнительной власти края.

Отсутствие порядка согласования органами местного самоуправления стоимости услуг с уполномоченными органами создает в территориях края правовую неопределенность и различную правоприменительную практику.

Уполномоченным органом исполнительной власти края по согласованию стоимости услуг по погребению определена Служба финконтроля края. При этом в соответствии со статьей 269.2 Бюджетного кодекса РФ осуществление функций регулирования (согласования) цен (тарифов) в сфере ритуальных услуг (согласование стоимости гарантированного перечня безвозмездного оказания услуг по погребению) не соотносится с полномочиями службы как регионального органа внутреннего государственного финансового контроля.

Выплаты социального пособия на погребение и возмещение стоимости услуг специализированным службам по вопросам похоронного дела осуществляет учреждение, подведомственное министерству социальной политики края. Положением о министерстве прямые компетенции в сфере похоронного дела и погребения не предусмотрены.

Правовые акты, утверждающие стоимость услуг по погребению, в большинстве муниципальных образований края не согласовывались уполномоченным органом исполнительной власти края и отделениями Фонда социального страхования РФ. Ежегодное согласование стоимости ритуальных услуг осуществлялось только отделениями Пенсионного фонда РФ, в ряде случаев – с нарушением сроков согласования.

На федеральном и региональном уровне применяются различные подходы при установлении размера стоимости услуг по погребению. Так, если социальное пособие на погребение и стоимость услуг, возмещаемых специализированной службой по вопросам похоронного дела Пенсионным Фондом РФ и Фондом социального страхования РФ, имеют фиксированный размер – не должен превышать 4 000 рублей (по состоянию на 01.01.2009) с последующей индексацией один раз в год, то размер стоимости услуг по погребению, возмещение которого производится из средств краевого бюджета в отношении иных категорий умерших граждан, согласуется Службой финконтроля края в индивидуальном порядке (в анализируемом периоде варьировал от 3 413,26 рубля в Саянском районе до 21 952,92 рубля в г. Норильск).

В Красноярском крае попечительские (наблюдательные) советы по вопросам похоронного дела при органах местного самоуправления формально созданы только в 5 муниципальных районах и г. Красноярске, таким образом, общественный контроль за деятельностью в сфере похоронного дела в регионе практически не осуществляется.

В муниципальных образованиях края создано 29 специализированных служб по вопросам похоронного дела, при этом контроль за деятельностью данных служб органами местного самоуправления фактически не осуществляется.

Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона о погребении, в том числе: утвердить порядок определения и согласования органами местного самоуправления стоимости услуг, включенных в гарантированный перечень услуг по погребению, и стандартов их качества, а также порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов по вопросам похоронного дела при органах исполнительной власти края и местного самоуправления;

определить органы (орган) исполнительной власти, уполномоченные на реализацию государственной политики в указанной сфере.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края.

Главам городских и муниципальных округов, муниципальных районов края направлено информационное письмо о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Контрольное мероприятие
«Проверка использования бюджетных средств, направленных на развитие сельских поселений Канского, Назаровского, Ужурского районов, с учетом дополнительного финансирования сельхозпроизводителей»

отчет рассмотрен коллегией Счетной палаты Красноярского края
(протокол от 30 ноября 2020 года № 20)

Контрольное мероприятие проведено на основании плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год по предложению Законодательного Собрания Красноярского края.

Объект контрольного мероприятия: министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края.

Проверяемый период деятельности: 2017, 2018, 2019 годы, для сравнения использовались данные предыдущих периодов.

Результаты контрольного мероприятия

Анализ нормативного правового регулирования вопросов, связанных с развитием сельских территорий

Основными целями государственной политики в области устойчивого развития сельских поселений выступают повышение уровня и качества жизни сельского населения, рост эффективности сельской экономики, рациональное использование и воспроизводство ресурсов сельских территорий.

Приоритеты государственной политики в части развития сельских территорий сформулированы в документах стратегического планирования и иных нормативных правовых актах.

На федеральном уровне сформирована достаточная нормативная правовая база. Основным документом в этой сфере является Государственная программа комплексного развития сельских территорий Российской Федерации (утверждена Постановлением Правительства РФ от 31.05.2019 № 696), которая предусматривает комплексный подход к решению вопросов социально-экономического развития села. Обеспечение устойчивого развития сельских территорий как одна из целей государственной аграрной политики Российской Федерации закреплена в статье 5 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».

В Красноярском крае на основании федерального законодательства разработана соответствующая нормативная правовая база и приняты:

Концепция устойчивого развития сельских территорий Красноярского края на период до 2020 года;

Стратегия социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года;

Закон края от 21.02.2006 № 17-4487 «О государственной поддержке субъектов агропромышленного комплекса края», который одним из основных

направлений государственной поддержки определяет обеспечение устойчивого развития сельских территорий, а также иные законы и подзаконные акты.

На обеспечение развития сельских территорий направлены мероприятия 17 государственных программ края, в том числе, в сферах развития сельского хозяйства, образования, здравоохранения, культуры и туризма, физической культуры и спорта, обеспечения жильем и коммунальными услугами, социальной поддержки, транспорта, связи, экономического развития, занятости населения, охраны окружающей среды.

Одним из принципов государственной политики в области обеспечения устойчивого развития сельских поселений, предусмотренных Стратегией устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, является реализация в сельской местности инвестиционных проектов в агропромышленном комплексе (далее – АПК), взаимосвязанных с обеспечением населенных пунктов, где они реализуются, объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

В целях стимулирования инвестиционной активности в муниципалитетах, эффективного размещения производительных сил с одновременным сохранением и развитием системы поддержки отраслей, обеспечивающих массовую занятость и сохраняющих сложившееся расселение в сельской местности и малых городах, в Красноярском крае разработан проект «Создание системы стимулирования развития экономики муниципальных образований Красноярского края» (краткое наименование проекта – «Локальная экономика»). При этом в данное время указанный проект не формализован.

Задача проекта «Локальная экономика» – увязать часть бюджетных инвестиций региона с комплексным планированием социально-экономического развития районов и городов края, отдельных населенных пунктов.

На территории Канского района с 2020 года реализуется муниципальный комплексный проект развития «Тарай», отобранный Правительством края в соответствии со статьей 12 Закона края от 11.07.2019 № 7-2919 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае». Органы местного самоуправления Назаровского и Ужурского районов не приняли участие в реализации проекта «Локальная экономика», муниципальные комплексные проекты развития не разрабатывали.

При этом по информации министерства сельского хозяйства и торговли края (далее – Минсельхоз края) в 2019-2020 годах на территориях Назаровского и Ужурского районов реализуются 7 инвестиционных проектов агропромышленного комплекса с общим объемом инвестиций 4,2 млрд рублей. Кроме того, различными госпрограммами края на развитие сельских территорий данных районов предусмотрен ряд соответствующих мероприятий.

На муниципальном уровне также разработана необходимая правовая база, утверждены Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований края, действуют различные муниципальные программы.

Одним из принципов государственной политики края, согласно Концепции устойчивого развития сельских территорий Красноярского края на период до 2020 года, определено партнерство между государством, органами местного самоуправления, бизнесом и сельским населением в целях устойчивого развития сельских поселений. С 2020 года между муниципальными образованиями и бюджетообразующими предприятиями районов заключаются соглашения о социально-экономическом сотрудничестве, результатом которых предполагается благоустроенная территория, развитая социальная инфраструктура, улучшенный инвестиционный климат в соответствующих территориях.

При этом анализ нормативных правовых актов, направленных на развитие сельских территорий края, и их реализации, выявил следующие недостатки:

не определены полномочия органов исполнительной власти края в области развития сельских территорий, в том числе, Положением о министерстве сельского хозяйства и торговли края не определена компетенция Минсельхоза края в области устойчивого развития сельских территорий и координации деятельности других органов исполнительной власти по реализации ими мероприятий в данной сфере;

в Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года не выделена отдельная задача по устойчивому развитию сельских территорий;

не реализованы основные направления, предусмотренные Концепцией устойчивого развития сельских территорий Красноярского края на период до 2020 года (далее – Концепция развития сельских территорий края, Концепция), а именно:

- не разработаны социальные нормативы, необходимые для формирования планов развития сельских территорий (социальные нормативы в образовании, здравоохранении, культуре, спорте, сфере транспортного обслуживания, охране общественного порядка, коммунально-бытовой сфере и другие социальные показатели для сельской местности);

- не определена потребность в объектах инженерной, коммунальной, социальной, дорожной инфраструктуры, объектах благоустройства, потребность в финансовых средствах на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и обновление материальной базы, поскольку инвентаризация данных объектов не проводилась;

- не осуществляется мониторинг и анализ показателей, характеризующих эффективность сельской экономики, уровень и качество жизни сельского населения и являющихся индикаторами выполнения поставленных Концепцией целей и задач;

не реализуется Закон края от 21.04.2016 № 10-4429 «О государственной поддержке муниципальных районов Красноярского края, реализующих

муниципальные программы, направленные на развитие сельских территорий», поскольку не достигнуты основные цели предоставленной в 2017 году государственной поддержки, средства краевого бюджета использованы неэффективно;

отсутствует программа, региональный проект (либо иной документ), консолидирующие реализуемые в крае мероприятия, направленные на развитие сельских территорий и соответствующие целям государственной программы комплексного развития сельских территорий РФ;

действующая государственная программа Красноярского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», утвержденная постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 506-п» (далее – госпрограмма Минсельхоза края), не отражает определенные Государственной программой комплексного развития сельских территорий РФ цели по сохранению доли сельского населения в общей численности населения РФ на уровне не менее 25,1%, достижению соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств в размере 75,5%, повышению доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2% к 2025 году;

государственные программы органов исполнительной власти края – соисполнителей не содержат целей, задач, целевых показателей, направленных на устойчивое развитие сельских территорий (за исключением следующих госпрограмм края: «Содействие развитию местного самоуправления», «Развитие здравоохранения» и «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности»).

Таким образом, отдельными органами исполнительной власти края в рамках различных государственных программ реализуются мероприятия, направленные на улучшение качества жизни сельского населения, в том числе, посредством развития производственной, коммунальной и социальной инфраструктуры. Однако действия органов государственной власти края и местного самоуправления не скоординированы, что существенно снижает эффективность реализации государственной политики в этой сфере.

Анализ мероприятий государственных программ края, направленных на развитие сельских территорий

В Концепции развития сельских территорий края установлено, что объем средств краевого бюджета на финансирование мероприятий, предусмотренных Концепцией и осуществляемых за счет средств краевого бюджета, должен составлять не менее 10% от общих расходов краевого бюджета на очередной финансовый год. По информации министерства финансов края в настоящее время общий объем средств, направляемых на эти цели, составляет около 3%.

В проверяемом периоде мероприятия, направленные на развитие сельских территорий, реализовывались в рамках 17 государственных программ края. Отмечается ежегодный рост количества мероприятий и бюджетных ассигнований, направляемых на эти цели. Так, объем бюджетных средств увеличился с 3,5 млрд рублей в 2017 году до 4,6 млрд рублей в 2019 году. Освоение средств в 2019 году составило 90%. Наибольший объем средств направлялся на реализацию мероприятий таких госпрограмм края как «Развитие транспортной системы» (30% от общего объема), «Развитие образования» (17%) и «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем граждан» (12%).

Цели, задачи, целевые показатели и показатели результативности в области устойчивого развития сельских поселений установлены лишь в 4 государственных программах края: «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», «Развитие здравоохранения», «Содействие развитию местного самоуправления» и «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности».

Необходимо отметить, что установленные вышеперечисленными государственными программами края 6 целевых показателей и 10 показателей результативности не позволяют охарактеризовать развитие сельских поселений края в целом.

Целевые показатели и показатели результативности в области устойчивого развития сельских поселений установлены также в Концепции развития сельских территорий края (определены 46 показателей, на основании которых предполагалось проводить промежуточный контроль, анализ, оценку и корректировку реализуемых мероприятий по решению проблем развития села). Несмотря на то, что Концепция реализуется с 2013 года, до настоящего времени мониторинг и анализ показателей не проводился.

Анализ социально-экономического развития муниципальных образований и мер, направленных на улучшение качества жизни сельского населения Канского, Назаровского и Ужурского районов

Перспективы и прогноз развития сельских территорий в значительной степени определяются состоянием агропромышленного производства, в первую очередь, сельского хозяйства.

Канский, Назаровский и Ужурский районы являются ведущими сельскохозяйственными территориями Красноярского края.

Производство продукции в натуральном выражении в Канском и Ужурском районах имеет устойчивую тенденцию роста (производство молока, мяса), так же, как и экономические показатели – «выручка» и «чистая прибыль». Среднегодовая заработная плата работников сельскохозяйственных организаций

в исследуемых районах ежегодно растет. В Назаровском районе в 2019 году отмечено ухудшение указанных производственных и экономических показателей.

Несмотря на снижение посевных площадей сельскохозяйственных культур в 2019 году Канский, Назаровский и Ужурский районы являются лидерами по посевным площадям. Ужурский и Назаровский районы являются крупнейшими производителями зерновых и зернобобовых культур в крае.

Все три района обладают схожими социальными преимуществами:

они в достаточной степени обеспечены жильем (показатели близки к величине в целом по краю);

заболеваемость жителей ниже среднего по краю уровня;

инвестиции в основной капитал на душу населения имеют положительную динамику (исключение составляет Назаровский район).

Однако сохраняются и значительные социальные проблемы: низкая среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций; превышение смертности над рождаемостью; недостаточная укомплектованность районов медицинскими кадрами.

Кроме того, значительная доля населения лишена равного доступа к культурным благам и возможностей для занятий физической культурой и спортом. Слабо развит строительный рынок, высока степень износа социальной и жилищной инфраструктуры, объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В Канском и Назаровском районах нормативным требованиям не отвечают более 50% автомобильных дорог общего пользования местного значения. Сохраняется тенденция снижения численности населения.

Социально-экономическое развитие всех трех муниципальных образований сдерживается отсутствием документов территориального планирования.

Канский район

Социально-экономическое положение

На территории Канского района по состоянию на 31.12.2019 проживают 24 511 человек, 0,9% численности населения края.

Среднегодовая численность сельского населения за последние 3 года сократилась на 4% (в результате естественной убыли и миграционного оттока).

Канский район характеризуется как аграрно-промышленный. Организации сельского хозяйства обеспечили в 2019 году 56,1% отгрузки товаров (работ, услуг) собственного производства в муниципальном районе, обрабатывающие производства – 29,7%, транспорт и связь – 4,1%, лесное хозяйство – 0,1%, прочие виды экономической деятельности – 10%.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций района в 2019 году составляла 30 094,7 рубля (54,5% от средней заработной платы по краю).

Численность работающих в сельском хозяйстве района составляет около 50% к общей численности занятого населения. Среднемесячная заработная плата работников сельскохозяйственных организаций близка к среднему по краю показателю (27 558 рублей) и составляет 26 913 рублей. Среднегодовая численность работников сельскохозяйственных организаций снизилась на 6,3%.

Объем производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий района в 2019 году составил 4 533,0 млн рублей (106,9% в сопоставимой оценке к уровню предыдущего года).

Производственные и финансово-экономические показатели хозяйств района

Крупными сельскохозяйственными организациями, осуществляющими деятельность на территории района, являются: ОАО «Канская сортоиспытательная станция», ОАО «Племзавод Красный маяк», ЗАО «Большеуриновское», ОАО «Новотаежное», АО «Арефьевское», ОАО «Тайнинское», а также специализирующееся на производстве пищевых продуктов – ООО «Филимоновский молочно-консервный комбинат».

В районе осуществляют деятельность 32 крестьянских (фермерских) хозяйства (далее – КФХ), 9 предприятий, занятых производством сельскохозяйственной продукции, 9456 личных подсобных хозяйств (далее – ЛПХ).

Район занимает пятое место в крае по объему производства продукции сельского хозяйства. Сельскохозяйственные организации обеспечивают около 60% объема отгрузки товаров (работ, услуг) собственного производства в муниципальном районе. Доля произведенного молока сельскохозяйственными предприятиями района составляет 16% от общего произведенного молока в крае.

Производство продукции в натуральном выражении имеет устойчивую динамику роста (производство молока (+9,5%), мяса (+23,7%), поголовье крупного рогатого скота (+3,0%). Наибольший рост поголовья крупнорогатого скота наблюдается у ОАО «Племзавод Красный маяк» (38%).

Устойчиво стабилен рост экономических показателей деятельности сельскохозяйственных предприятий – выручка (+13,5%), прибыль (+21,4%), среднемесячная заработная плата (+22,3%). Наибольший рост прибыли, более чем в 2,5 раза, наблюдается у ЗАО «Большеуриновское» (с 18,2 млн рублей до 52,0 млн рублей), на треть увеличилась прибыль ОАО «Канская сортоиспытательная станция» (со 163,3 млн. рублей до 217,3 млн рублей).

Государственная поддержка субъектов АПК района

Стабильный рост производственных и финансово-экономических показателей сельскохозяйственных организаций района, в том числе, является следствием предоставляемой государственной поддержки.

За 2017-2019 годы из средств федерального и краевого бюджетов субъектам АПК Канского района в виде субсидий направлено 1 470 200,0 тыс. рублей (9,7% от общего объема господдержки субъектов АПК края). В том числе:

ОАО «Канская сортоиспытательная станция» – 414 263,6 тыс. рублей (28,3%), ООО «Филимоновский молочно-консервный комбинат» – 336 451,8 тыс. рублей (23,8%), ОАО «Племзавод Красный маяк» – 197 153,6 тыс. рублей (13,9%), ЗАО «Большеуриновское» – 157 659,9 тыс. рублей (11,2%), ОАО «Новотаежное» – 109 316,4 тыс. рублей (7,7%), АО «Арефьевское» – 94 056,1 тыс. рублей (6,7%), ОАО «Тайнинское» – 104 109,3 тыс. рублей (7,4%).

Бюджетное финансирование мер, направленных на развитие сельских поселений

За период 2017-2019 годов на развитие сельских территорий района из краевого и федерального бюджетов в рамках 13 государственных программ направлено 198 079,0 тыс. рублей. Освоение в целом за три года составило 93%.

В анализируемом периоде отмечается ежегодный рост бюджетных средств, направляемых на развитие сельских территорий района. В 2019 году в сравнении с 2017 годом объем бюджетных средств увеличился более чем в 2,5 раза (с 39 378,5 тыс. рублей до 104 791,2 тыс. рублей).

Наибольшая доля бюджетных расходов – 46,3% (91 776,7 тыс. рублей) направлена на текущее содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения Канского района, а также на развитие социальной сферы (школы, детсады, библиотеки, клубы) – 12,3% (24 301,4 тыс. рублей).

Средства предприятий, направленные на развитие сельских поселений

Кроме бюджетного финансирования на развитие сельских поселений средства направлялись сельскохоззяйственными организациями Канского района.

В рассматриваемом периоде расходы предприятий составили 58 093,0 тыс. рублей (4,1% от объема средств государственной поддержки, направленных сельхозпроизводителям или 29,3% от объема бюджетного финансирования, направленного в район на эти цели), информация представлена в таблице.

тыс. рублей

Направление расходов	2017 год	2018 год	2019 год	Всего	Структура
Всего, в том числе:	24 735,3	15 506,0	17 851,7	58 093,0	100,0
Улучшение жилищных условий	15 891,0	8 080,0	7 433,0	31 404,0	54,1
Развитие социальной сферы	1 203,0	1 705,0	1 493,1	4 401,1	7,6
Развитие транспортной системы	2 749,0	-	2 315,3	5 064,5	8,7
Развитие ЖКХ, благоустройство территории	1 634,4	2024,7	2 105,8	5 764,9	9,9
Иные (спонсорская помощь)	3 257,9	3 696,3	4 504,5	11 458,7	19,7

За период 2017-2019 годов на развитие сельских территорий района АО «Арефьевское» направило 39 801,0 тыс. рублей (68,5%), ОАО «Племзавод Красный маяк» – 17 142,9 тыс. рублей (29,5%), ОАО «Тайнинское» – 569,5 тыс. рублей (0,9%), ОАО «Канская сортоиспытательная станция» – 369,6 тыс. рублей (0,6%), ЗАО «Большеуриновское» – 210,0 тыс. рублей (0,4%). При этом два сельхозпроизводителя не осуществляли указанные расходы (ОАО Новотаежное», ООО «Филимоновский молочноконсервный комбинат»).

Объем государственной поддержки, предоставленный за указанный период, составил 1 413 010,6 тыс. рублей. Удельный вес социальных расходов предприятий в объеме государственной поддержки, в разные годы варьировал от 0% до 72,2%.

Средства, направляемые на развитие сельских поселений в Канском районе, оказывают влияние на улучшение качества жизни сельского населения.

Так, например, рост доли автомобильных дорог местного значения общего пользования, отвечающих нормативным требованиям, составил 0,5 п.п. (с 40,4% до 40,9%). Увеличилась доля населения, улучшившего жилищные условия в отчетном году, в общей численности населения, состоящего на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях (с 7,2% до 9,2%). Снизилась доля детей, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения (с 0,6% до 0,2%).

В то же время растущие объемы сельскохозяйственного производства района, а также бюджетные и внебюджетные средства, направляемые на развитие сельских поселений по различным государственным программам и субъектами АПК, не обеспечивают стабильное развитие муниципального образования и надлежащий уровень жизни для населения. Проблемами текущего состояния социально-экономического развития района остаются:

невысокая инвестиционная активность (инвестиции на душу населения составляют 39 265,5 рубля, что в 3 раза ниже среднекраевого значения), обусловленная удаленностью района от рынков сбыта, а также низкой долей производств глубокой переработки продукции;

высокая степень износа зданий, в которых находятся учреждения здравоохранения (32,1% зданий находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта), а также жилищного фонда и иных объектов ЖКХ (доля жилого фонда с износом свыше 65% составляет 30,5%, износ водопроводных сетей – 27,4%. При этом централизованным отоплением оборудовано 22,7% общей жилой площади, водопроводом – 45,3%, канализацией – 32,5%);

отсутствие автобусного сообщения с административным центром в четырех населенных пунктах района (д. Подояйск Анцирского сельсовета, д. Орловка Верхне-Амонашенского сельсовета, д. Михайловка Георгиевского сельсовета, д. Краснополянка Чечеульского сельсовета), общей численностью проживающих 332 человека (1,3% от общей численности населения района).

Кроме того, не решена проблема с накоплением отходов лесопиления. По данным администрации Канского района зафиксировано пять мест незаконного складирования отходов лесопиления, расположенных на территории Анцирского и Сотниковского сельсоветов. Объем накопленных отходов более 1 800 тыс. м³. В районе сложилась практика размещения несанкционированных свалок отходов производства лесопиления на землях сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности (пользовании) физических лиц.

Назаровский район

Социально-экономическое положение

На территории Назаровского района по состоянию на конец 2019 года проживают 21 055 человек (0,7% численности населения края).

Среднегодовая численность сельского населения за последние 3 года сократилась на 5,9% (в результате естественной убыли и миграции населения).

Ведущими отраслями сельскохозяйственного производства района являются производство зерна, молочное и мясное животноводство, птицеводство.

Организации сельского хозяйства в 2019 году обеспечили 62,6% отгрузки товаров (работ, услуг) собственного производства в муниципальном районе, обрабатывающие производства – 17,7%, прочие виды экономической деятельности – 3,1%.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций района в 2019 году составляла 27 458,2 рубля (49,8% к уровню в целом по краю, минимальный показатель среди муниципальных районов).

Численность населения, занятого в сельском хозяйстве района, составляет 58,5% к общей численности работающего населения. Среднемесячная заработная плата работников сельскохозяйственных организаций составляет 26 424 рубля, что ниже среднего по краю показателя на 1 134 рубля (4,1%). Среднегодовая численность работников сельскохозяйственных организаций снизилась на 13% относительно 2017 года.

Объем производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий района в 2019 году составил 7 340,9 млн. рублей (108,2% в сопоставимой оценке к уровню предыдущего года).

Производственные и финансово-экономические показатели хозяйств района

Крупными сельскохозяйственными организациями, осуществляющими деятельность на территории района, являются ЗАО «Назаровское», ЗАО «Гляденское», АО «Агрохолдинг «Сибиряк».

Кроме того, сельскохозяйственным производством заняты 14 КФХ, 2 сельскохозяйственных потребительских кооператива и 7 732 ЛПХ. Данные категории хозяйств производят около 20% сельскохозяйственной продукции.

В рейтинге районов края Назаровский район занимает 1 место по поголовью крупного рогатого скота и свиней, производству молока и мяса всех видов.

Между тем на фоне стабильного роста поголовья свиней (+12,4%), снижается поголовье крупного рогатого скота (- 0,6%). Отрицательную динамику имеет производство продукции в натуральном выражении (производство молока (- 0,9%), мяса (- 10,4%)).

Снижаются экономические показатели деятельности сельскохозяйственных организаций (прибыль на 45,1 п.п., рентабельность с учетом субсидий на 3,7 п.п.). Снижение прибыли и уровня рентабельности более чем на 50% наблюдается

у ЗАО «Назаровское» (с 438,6 млн рублей до 179,4 млн рублей и с 15,1 п.п. до 5,3 п.п. соответственно). В то же время прибыль и уровень рентабельности АО «Агрохолдинг Сибиряк» в 2019 году выросли более чем в 1,5 и 2 раза соответственно (с 5,5 млн рублей до 9,6 млн рублей и с 0,5 п.п. до 1,2 п.п. соответственно).

Государственная поддержка субъектов АПК района

За 2017-2019 годы из средств федерального и краевого бюджетов субъектам агропромышленного комплекса Назаровского района в виде субсидий направлено 1 352 215,7 тыс. рублей (8,9% от общего объема господдержки субъектов АПК края), из них: ЗАО «Назаровское» – 892 076,8 тыс. рублей (66%),

АО «Агрохолдинг Сибиряк» – 362 451,0 тыс. рублей (26,8%), ЗАО «Гляденское» – 59 443,3 тыс. рублей (4,4%).

В 2019 году объем господдержки ЗАО «Назаровское» сократился более чем в 1,5 раза (с 420 838,5 тыс. рублей до 263 615,6 тыс. рублей, что также оказало влияние на снижение экономических показателей (прибыли и рентабельности).

Бюджетное финансирование мер, направленных на развитие сельских поселений

За период 2017-2019 годов на развитие сельских поселений района из краевого и федерального бюджетов в рамках 13 государственных программ направлено 154 359,7 тыс. рублей. Освоение в целом за три года составило 98,8%.

Наибольшая доля бюджетных расходов – 37,0% (57 126,7 тыс. рублей) направлена на текущее содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также на развитие социальной сферы (школ, детсадов, библиотек, клубов) – 23,9 % (36 824,8 тыс. рублей).

Средства предприятий, направленные на развитие сельских поселений

В рассматриваемом периоде (2017-2019 годы) социальные расходы сельскохозяйственных организаций Назаровского района (ЗАО «Назаровское») составили 170 318,1 тыс. рублей. При этом АО «Агрохолдинг Сибиряк», ЗАО «Гляденское» средства не направлялись. В целом объем средств, направленных за 3 года предприятиями района, превысил объем бюджетного финансирования на цели развития сельских территорий за аналогичный период на 15 958,4 тыс. рублей (9,37%). Информация о направлениях финансирования представлена в следующей таблице.

тыс. рублей

Направление расходов	2017 год	2018 год	2019 год	Всего	Структура
Всего, в том числе:	62 979,5	56 508,9	50 829,7	170 318,1	100,0
Улучшение жилищных условий	9 676,3	11 404,3	14 252,3	35 332,9	20,8
Развитие социальной сферы	234,4	155,9	32,8	423,1	0,2
Развитие транспортной системы	20 347,0	18 259,3	19 770,0	58 376,3	34,3
Развитие ЖКХ, благоустройство территории	15 347,5	12 833,2	15 684,6	43 865,3	25,8
Иные (строительство храма)	17 374,3	13 856,2	1 090,0	32 320,5	18,9

Следует отметить, что объем государственной поддержки, предоставленный за указанный период, составил 1 313 971,1 тыс. рублей. Удельный вес социальных расходов ЗАО «Назаровское» в объеме государственной поддержки в разные годы варьировал от 0% до 27,2%.

Средства, направляемые на развитие сельских поселений в Назаровском районе, так же, как и в Канском, оказывают влияние на улучшение социально-экономической ситуации в районе. Так, например, увеличилась доля автомобильных дорог местного значения общего пользования, отвечающих нормативным требованиям (с 42,5% до 42,9%). Существенно снизилась доля детей, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения (с 2,2% до 0,7%).

В то же время проблемами Назаровского района остаются:

снижение доли трудоспособного населения района (с 54,5% до 54%), рост доли населения старше трудоспособного возраста (с 22,1% до 23,5%);

высокий износ инженерной инфраструктуры, недостаточные темпы развития жилищной и социальной инфраструктуры, а также высокая стоимость энергетических ресурсов и коммунальных платежей (уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет 66%. Централизованным отоплением оборудовано 14,6% общей жилой площади, не оборудовано водопроводом – 48%, канализацией – 71,9%. Износ водопроводных сетей составляет 21,2%, доля жилого фонда с износом свыше 65% – 16,6%. Доля площади жилищного фонда, обеспеченного всеми видами благоустройства, в общей площади жилищного фонда района – 15,9%);

наличие более 50% автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям. Низкий уровень инвестиционной привлекательности территории снижает возможность привлечения внешних ресурсов в реализацию инфраструктурных и других проектов развития территории, включая средства частных инвесторов.

Актуальной проблемой района остается снабжение населения питьевой водой требуемого качества в достаточном количестве, экологическая безопасность окружающей среды.

Острой проблемой ЖКХ является вопрос сбора и переработки твердых коммунальных отходов и наличие несанкционированных мест их размещения.

На территории района отсутствуют полигоны для захоронения отходов.

Значительные площади окружающего рельефа в п. Преображенский загрязняются неочищенными стоками, поскольку существующие локальные канализационные очистные сооружения не справляются с объемами поступающих канализационных стоков (фактический объем сбрасываемых стоков составляет 400 м³/сутки при проектной мощности 100 м³/сутки). Более того, канализационные очистные сооружения в п. Степной и п. Преображенский, построенные в 80-х годах прошлого столетия, до настоящего времени являются объектами незавершенного строительства.

*Ужурский район*Социально-экономическое положение

На территории Ужурского района по состоянию на 31.12.2019 проживают 30 578 человек или 1,1% численности всех жителей Красноярского края. Из них 15 333 человека (50,1%) – городское население, 15 245 человек (49,9%) – сельское население.

Среднегодовая численность населения Ужурского района за последние 3 года сократилась на 2,6% (в результате естественной убыли и миграции населения). В анализируемом периоде отмечено снижение доли населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения с 54,3% до 53,2% и рост доли населения старше трудоспособного возраста с 22,5% до 23,4%.

Приоритетной сферой экономики района является сельскохозяйственная деятельность. К конкурентным преимуществам Ужурского района относятся: благоприятные агроклиматические условия, наличие значительных земельных ресурсов, обеспеченность сельского хозяйства трудовыми ресурсами, опыт ведения сельского хозяйства и накопленный производственный потенциал, наличие соответствующей инфраструктуры, размещение на территории района предприятий – лидеров отрасли (ЗАО «Искра», СПК «Андроновский», АО «Солгон»).

Организации сельского хозяйства в 2019 году обеспечили 86,4% отгрузки товаров (работ, услуг) собственного производства в муниципальном районе, обрабатывающие производства – 7,7%, организации здравоохранения и предоставления социальных услуг – 4,8%, прочих видов экономической деятельности – 1,1%. В сельском хозяйстве занято 36,7% всех работающих. В рассматриваемом периоде среднегодовая численность работников сельскохозяйственных организаций Ужурского района снизилась на 5,1%.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций района в 2019 году составляла 36 688,6 рубля (66,5% к общекраевому уровню). Уровень безработицы – 3,3%, выше значения среднего показателя по краю (2,6%) на 0,7 п.п. Среднемесячная заработная плата работников сельхоз организаций в 2019 году составляла 39 933 рубля, выше среднекраевой заработной платы работников организаций на 3 244 рубля (8,2%) и среднекраевой заработной платы работников сельскохозяйственных организаций на 12 375 рублей (31%). Наиболее высокий уровень среднемесячной заработной платы в ЗАО «Искра» (48 444 рубля) и АО «Солгон» (47 704 рубля).

Производственные и финансово-экономические показатели хозяйств района

Объем производства сельскохозяйственной продукции в хозяйствах всех категорий Ужурского района в 2019 году составил 9 315,1 млн рублей (105,6% в сопоставимой оценке к уровню предыдущего года). Структура сельскохозяйственного производства за последние три года практически не изменилась. В общем объеме производства продукции сельского хозяйства растениеводство занимает 53,8%, животноводство – 46,2%.

Производством сельскохозяйственной продукции в Ужурском районе занимаются 12 акционерных обществ, 2 производственных кооператива, 1 государственное предприятие, 4 сельскохозяйственных потребительских кооператива и 15 КФХ.

Ужурский район является лидером в рейтинге районов края: 1 место – по всей посевной площади, по посевной площади зерновых и зернобобовых культур, по валовому сбору зерновых и зернобобовых культур в хозяйствах всех категорий и урожайности зерновых культур; 2 место – по производству молока; 3 место – по поголовью коров.

Производство продукции в натуральном выражении имеет устойчивую динамику роста (производство молока (+18,3%), мяса (+18,4%), поголовье крупного рогатого скота (+6,6%). Экономические показатели деятельности сельскохозяйственных предприятий (выручка, прибыль, рентабельность, среднемесячная заработная плата) выросли от 1,2 до 4,1 раз. Наибольший рост выручки и прибыли отмечается в ЗАО «Искра» и АО «Солгон».

Государственная поддержка субъектов АПК района

За 2017-2019 годы из средств федерального и краевого бюджетов субъектам АПК Ужурского района в виде субсидий направлено 1 352,9 млн рублей (8,9% от общего объема господдержки субъектов АПК края), из них 487,7 млн рублей (36%) – ЗАО «Искра», 427,4 млн рублей (31,6%) – АО «Солгон» и 137,5 млн рублей (10,2%) – СПК «Андроновский».

Прибыль ЗАО «Искра» и АО «Солгон», полученная по итогам 2019 года, превышает размер государственной поддержки в 5,5 и 3,2 раза соответственно. Уровень рентабельности без учета господдержки в 2019 году по отношению к 2017 году увеличился с 10,1 п.п до 27,8 п.п в ЗАО «Искра» и с 10,6 п.п. до 19,9 п.п. в АО «Солгон». Значительное превышение прибыли сельскохозяйственных организаций над объемами государственной поддержки и стабильный рост уровня рентабельности без учета государственной поддержки, позволяет сделать вывод об отсутствии непосредственного влияния господдержки на финансовую устойчивость предприятий.

Бюджетное финансирование мер, направленных на развитие сельских поселений

За период 2017-2019 годов на развитие сельских территорий Ужурского района из краевого и федерального бюджетов в рамках 13 государственных программ края направлено 218 190,7 тыс. рублей. Освоение в целом за три года составило 96,7%.

Наибольшая доля бюджетных расходов – 36,4%, направлена на развитие транспортной системы (текущее содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения, замену и устройство недостающей элементов обустройства автомобильных дорог), улучшение жилищных условий – 17,8% (строительство, приобретение жилья, предоставляемого молодым семьям

и молодым специалистам, предоставление социальных выплат на указанные цели) и развитие социальной сферы района – 12,7% (приведение зданий и сооружений общеобразовательных учреждений в соответствии с требованиями надзорных органов; капитальный и текущий ремонт, приобретение оборудования для спортивных залов, школ, детских садов, учреждений культуры).

Средства предприятий, направленные на развитие сельских поселений

В рассматриваемом периоде социальные расходы предприятий составили 103 016,9 тыс. рублей (47,2% от объема бюджетного финансирования, направленного в район на эти цели в рамках различных государственных программ края), информация представлена в следующей таблице.

тыс. рублей

Направление расходов	2017 год	2018 год	2019 год	Всего	Структура
Всего, в том числе:	23 935,1	26 801,0	52 280,8	103 016,9	100,0%
Улучшение жилищных условий	5 731,0	10 303,0	26 697,0	42 731,0	41,5%
Развитие социальной сферы	12 158,1	9 490,1	12 588,2	34 236,4	33,2%
Развитие транспортной системы	3 103,0	590,0	6 604,0	10 297,0	10,0%
Развитие ЖКХ, благоустройство территории	919,0	4 477,9	4 915,6	10 312,5	10,0%
Иные (спонсорская помощь)	2 024,0	1 940,0	1 476,0	5 440,0	5,3%

За период 2017-2019 годов на развитие сельских территорий района АО «Солгон» направлено 86 685 тыс. рублей (84,1%), АО «Искра» – 14 859,4 тыс. рублей (14,4%), СПК «Андроновский» – 1 472,5 тыс. рублей (1,4%). Следует отметить, что объем государственной поддержки, предоставленный им за указанный период, составил 1 052 610,4 тыс. рублей. Удельный вес социальных расходов в объеме государственной поддержки в проверяемом периоде варьировал от 1,1% до 20,3%.

Бюджетное и внебюджетное финансирование, направленное на развитие сельских поселений в Ужурском районе, оказало наибольшее среди исследованных районов края влияние на улучшение социально-экономического положения территории. Так, например, доля автомобильных дорог местного значения общего пользования, приведенная в нормативное состояние, достигла 100%. На конец 2019 года отсутствуют аварийные или требующие капитального ремонта здания дошкольных образовательных учреждений; 98% детей в возрасте от 1 года до 6 лет, охвачены дошкольными образовательными услугами, с учетом групп кратковременного пребывания.

Вместе с тем, несмотря на бюджетное финансирование и внебюджетные средства, ежегодно направляемые на развитие сельских территорий, а также общую стабильную положительную динамику развития приоритетной отрасли экономики района, в муниципальном образовании сохраняются проблемы, препятствующие развитию сельских территорий и негативно влияющие на качество жизни сельского населения: неурегулированность имущественных

и земельных отношений; низкая степень благоустройства территории района; значительная доля ветхого и аварийного, а также неблагоустроенного жилья (доля жилого фонда с износом свыше 65% составляет 24,8%, централизованным отоплением оборудовано 22,1% общей жилой площади, не оборудовано водопроводом – 49,8%, канализацией – 82,4%, износ водопроводных сетей составил 63,9%); низкий уровень развития системы пассажирских и грузовых перевозок; дефицит квалифицированных кадров (специалистов в области образования, здравоохранения, культуры, инженерно-технических работников, технологов, ряда рабочих специальностей); высокий уровень безработицы, смертности; низкая обеспеченность врачами и больничными койками.

Анализ основных показателей социально-экономического развития Канского, Назаровского и Ужурского районов в сравнении с районами, на территории которых отсутствуют крупные бюджетобразующие предприятия, в том числе, сельскохозяйственные

В рейтинге муниципальных районов края по комплексной оценке эффективности⁹ Ужурский район занимает 3 место из 44 территорий, Канский район – 25 место, Назаровский район – 34 место. Для сравнения показателей социально-экономического развития исследуемых территорий рассмотрены Козульский и Тюхтетский районы, на территории которых отсутствуют крупные предприятия, в том числе в сфере агропромышленного комплекса. В рейтинге муниципальных районов они занимают 42 и 44 места соответственно.

Сравнительный анализ показал следующее.

В Козульском и Тюхтетском районах более интенсивно по сравнению с проверяемыми районами снижается численность населения. Наблюдаются демографические тенденции старения населения на фоне сокращения численности трудоспособного населения. Смертность превышает рождаемость. Уровень безработицы в Тюхтетском районе превышает краевое значение в 3,4 раза. Дошкольным образованием охвачено менее 50% детей.

Низка инвестиционная активность (инвестиции в основной капитал на душу населения в Тюхтетском районе составляют 2 599,4 рубля, при краевом значении – 132 230,2 рубля). Муниципальные образования не привлекательны для молодого трудоспособного населения. Заболеваемость населения Тюхтетского района превышает аналогичные показатели сравниваемых муниципальных образований более чем в 1,5 раза.

Инвестиции в основной капитал на душу населения в данных районах формируются за счет бюджетных вложений в объекты муниципальной и государственной собственности (дороги), в то время как в исследуемых

⁹ По данным Сводного доклада о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Красноярского края по итогам 2019 года, утвержденного первым заместителем Губернатора края – председателем Правительства края 28.09.2020.

муниципальных образованиях – в значительной степени за счет средств крупных предприятий. В целом экономика Козульского и Тюхтетского муниципальных районов носит сырьевой характер и напрямую зависит от получения дотаций, субсидий, субвенций из краевого бюджета.

Таким образом, несмотря на то, что на территории всех районов края существуют различные социальные и экономические проблемы, наличие на территории муниципальных образований крупных сельхозпроизводителей оказывает положительное влияние на развитие сельских поселений в сравнении с другими территориями края, где крупные бюджетобразующие предприятия, в том числе сельскохозяйственные, отсутствуют.

Проверка использования бюджетных средств, направленных на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществляющих деятельность на территории муниципальных образований Канского, Назаровского, Ужурского районов и на развитие сельских поселений данных муниципальных районов

Результаты проверки использования бюджетных средств, направленных на предоставление государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в рамках госпрограммы Минсельхоза края.

Получателями государственной поддержки в проверяемом периоде допускались нарушения условий соглашений о предоставлении субсидий по достижению установленных в них показателей результативности.

В 2017-2019 годах не достигнуты плановые значения показателей следующими получателями господдержки: АО «Солгон», СПК «Андроновский», ЗАО «Искра» (Ужурский район), АО «Арефьевское», ОАО «ТАЙНИНСКОЕ» (Канский район), АО «Агрохолдинг «СИБИРЯК» (Назаровский район).

В соответствии с условиями соглашений Минсельхоза края обеспечен возврат субсидии, предусмотренный условиями соглашений о предоставлении господдержки. Штрафные санкции к АО «Солгон» и СПК «Андроновский» не применены на основании протокола совместного заседания коллегии Минсельхоза края, комитета по делам села и агропромышленной политике Законодательного Собрания края, региональным объединением работодателей «Агропромышленный союз Красноярского края» (от 26.04.2018 года №2) в связи с введением на территории края режима чрезвычайной ситуации (постановление Правительства края от 27.09.2017 № 573-п).

Для расчета суммы субсидии на компенсацию части стоимости элитных семян сельскохозяйственных растений (2017-2019 годы, 125 641,5 тыс. рублей, от 7 до 11 получателей в год) и соответствующего показателя результативности применялись данные, имеющие рекомендательный характер, что не обеспечивало достоверность при расчете субсидии и достижения показателя результативности (для расчета площади, засеянной элитными семенами, применялся объем высеянных элитных семян и норма высева. Рекомендуемые нормы высева

сельскохозяйственных культур, тонн/гектар, согласно пояснений Минсельхоза края, доведены главам районов в целях исполнения переданных полномочий письмом от 19.04.2018 № 10-27/1344).

По результатам проверки использования средств, направленных на кадровое обеспечение агропромышленного комплекса и устойчивое развитие сельских территорий, проведенной Счетной палатой края в 2018 году, установлено длительное неиспользование по целевому назначению средств краевого бюджета в сумме 10 132,4 тыс. рублей, направленных АО «Солгонское» (Ужурский район) в соответствии со статьей 60 Закона края о господдержке субъектов АПК (на возмещение части затрат на строительство жилья в сельской местности, предоставляемого по договорам найма жилого помещения гражданам, проживающим и работающим на селе либо изъявившим желание переехать на постоянное место жительства в сельскую местность и работать там). Указанные средства находились на целевом блокированном счете получателя, а затем возвращены в бюджет по причине выявления недостоверной информации в документах, представленных получателем и исключения его из списка получателей субсидии.

Контроль, осуществленный Минсельхозом края в период 2017-2019 годов, в отношении АО «Агрохолдинг «СИБИРЯК», ОАО «Племзавод Красный Маяк», ЗАО «Назаровское», ОАО «Новотаежное», АО «Искра», АО «Солгон», ООО «Филимоновский молочноконсервный комбинат» по различным видам государственной поддержки, нарушений не выявил.

По результатам ранее проведенных Счетной палатой края проверок использования средств краевого бюджета, направленных бюджетам муниципальных образований Ужурского и Канского районов в период 2017-2019 годов установлено, что бюджетные средства использовались муниципальными образованиями с многочисленными нарушениями.

Нарушения ранее были выявлены при реализации таких государственных программ края как: «Развитие образования», «Содействие развитию местного самоуправления», «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности», «Развитие транспортной системы», «Защита от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечение безопасности населения».

Проверки законности и результативности использования средств краевого бюджета выявили нарушения законодательства при расходовании органами местного самоуправления Канского района средств в сумме 27,9 млн рублей, Ужурского района – 78,4 млн рублей. Неправомерно использованные органами местного самоуправления Ужурского района средства в сумме 0,8 млн рублей возвращены в краевой бюджет.

Кроме того, Счетной палатой края ранее выявлялись многочисленные нарушения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Выводы по результатам контрольного мероприятия

Действия органов государственной власти края и местного самоуправления в сфере комплексного развития сельских территорий не скоординированы.

Отдельные мероприятия, направленные на повышение благосостояния сельских жителей, улучшение качества их жизни, реализуются в рамках 17 государственных программ края. Однако только в четырех из них установлены целевые показатели (6 показателей) и показатели результативности (10 показателей), характеризующие развитие сельских территорий. Данные показатели не позволяют охарактеризовать развитие сельских поселений края в полном объеме.

Несмотря на то, что Концепция устойчивого развития сельских территорий Красноярского края на период до 2020 года реализуется с 2013 года до настоящего времени мониторинг и анализ установленных в ней целевых индикаторов и показателей результативности (46 показателей) не проводился, промежуточный контроль, оценка и корректировка реализуемых мероприятий по решению проблем развития села не осуществлялись.

Муниципальные образования Канский, Назаровский, Ужурский районы являются ведущими сельскохозяйственными территориями края. Однако лидерство районов не обеспечивает надлежащий уровень жизни для граждан, занятых в этой сфере, что приводит к оттоку экономически активного населения. На территории всех районов сохраняются значительные социальные и экономические проблемы.

Анализ показателей ряда сельскохозяйственных организаций выявил отсутствие прямой зависимости финансовой устойчивости организаций от объемов оказанной им государственной поддержки.

Объем бюджетных расходов на развитие сельских поселений в рассматриваемых территориях в проверяемом периоде постоянно увеличивался. Кроме бюджетных расходов на эти цели направлялись средства сельхозпроизводителей (в 2017-2019 годах направлено 331 427,9 тыс. рублей или 8,77% от объема средств государственной поддержки, предоставленной им за аналогичный период).

Наряду с социально ответственным бизнесом, вкладывающим значительные средства в развитие сельских территорий (АО «Солгон», АО «Искра», ЗАО «Назаровское» и другие), в районах так же есть предприятия, не участвующие финансово в развитии поселений, на территории которых они осуществляют свою деятельность (например, АО «Агрохолдинг Сибиряк» и ЗАО «Гляденское» в Назаровском районе).

Ежегодный рост бюджетных средств, направляемых на развитие сельских территорий, а также частные инвестиции, направляемые в эту сферу сельскохозяйственными товаропроизводителями, не обеспечивают покрытие полной потребности муниципальных образований для обеспечения качественной жизни населения в сельской местности.

В настоящее время во всех районах края не сформирована общая потребность в финансовых средствах, необходимых для качественного улучшения жизни на селе, в том числе: на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и обновление материальной базы объектов благоустройства, а также инженерной, дорожной, коммунальной, социальной инфраструктуры. Основная причина заключается в том, что инвентаризация данных объектов в муниципалитетах края не проводилась.

Отсутствие данных о потребности не позволяет в целом оценить достаточность выделяемых средств на развитие сельских территорий края.

Предложения по результатам контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

разработать Стратегию устойчивого развития сельских территорий Красноярского края на период до 2030 года, обеспечить проведение регулярного мониторинга и анализа достижения целевых показателей и показателей результативности в области устойчивого развития сельских поселений, утвержденных данной Стратегией, осуществлять на их основе промежуточный контроль, оценку и корректировку реализуемых в крае мероприятий, направленных на решение проблем социально-экономического развития села;

рекомендовать органам местного самоуправления провести инвентаризацию объектов инженерной, дорожной, коммунальной, социальной инфраструктуры, объектов благоустройства в целях формирования общей потребности в финансовых средствах на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт и обновление материальной базы по данным объектам. По результатам инвентаризации рассмотреть возможность увеличения финансирования за счет средств краевого бюджета мероприятий, направленных на устойчивое развитие сельских территорий;

обеспечить координацию действий органов исполнительной власти края и местного самоуправления в области устойчивого развития сельских территорий;

рассмотреть возможность разработки регионального проекта «Комплексное развитие сельских территорий Красноярского края» либо иного документа, консолидирующего реализуемые в крае мероприятия, направленные на развитие сельских поселений и соответствующего целям и задачам государственной программы комплексного развития сельских территорий РФ. Установить для всех мероприятий, направленных на повышение благосостояния сельских жителей,

улучшение качества их жизни (в т.ч., реализуемых в рамках государственных программ края), целевые показатели и показатели результативности, характеризующие развитие сельских поселений края;

проанализировать возможности укрепления экономической базы сельских поселений края, в том числе, за счет участия в Национальных проектах, государственных программах, региональных и общероссийских конкурсах, изучения и внедрения успешных региональных и муниципальных практик других субъектов Российской Федерации. Разработать с использованием проведенного анализа методические рекомендации органам местного самоуправления края, содержащие, кроме прочего, конкретные механизмы развития сельских поселений.

Отчет о результатах контрольного мероприятия направлен в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края.

Главам муниципальных округов и муниципальных районов края направлено информационное письмо о результатах контрольного мероприятия.