



ISSN 2712-7907

№ 11 (300) 2022

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Курорты Северного Кавказа

Представляя
номер

Наталья Трунова



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Дорогие читатели!

Этот номер Бюллетеня мы посвятили поистине уникальному региону нашей страны – Кавказским Минеральным Водам.

Это один из старейших курортных регионов России, отличительной чертой которого является разнообразие минеральных вод, лечебных грязей и своеобразный целебный климат. На территории Кавминвод расположено 120 санаторно-курортных учреждений, а также большое количество памятников историко-культурного наследия.

Для того чтобы сохранить эту уникальную природную территорию, еще в 1992 году решением Президента России Кавказским Минеральным Водам был присвоен статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации федерального значения.

Для создания и обеспечения экономических условий устойчивого развития Кавказских Минеральных Вод Правительство Российской Федерации оказывает курортам, расположенным в границах этого региона, государственную поддержку, в частности через подпрограмму «Комплексное развитие Кавказских Минеральных Вод» госпрограммы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и утвержденные Правительством перечни мероприятий по развитию городов-курортов региона. На реализацию мероприятий подпрограммы и перечня мероприятий по развитию города-курорта Кисловодска в 2016–2021 годах было направлено более 9 млрд рублей, из которых 7 млрд рублей – средства федерального бюджета.

Оценив эффективность реализуемых мер господдержки, Счетная палата отметила их положительное влияние на качество жизни населения и имиджевую составляющую региона. Так, в 2021 году турпоток в Кавминводах вырос на миллион человек по сравнению с 2016 годом, а исторический центр города Кисловодска существенно преобразился.

В то же время анализ выявил ряд системных проблем, которые сдерживают полноценное развитие Кавказских Минеральных Вод. В первую очередь это отсутствие комплексного подхода к данному региону как к единой санаторно-курортной и туристской системе. В результате реализуемые мероприятия не взаимоувязаны по целям, срокам, показателям и исполнителям. Кроме того, большинство из них нацелено только на решение текущих проблем городов-курортов

региона, при этом нет крупных стратегических проектов с ярко выраженным эффектом, связанным с реализацией перспективных направлений развития Кавминвод.

По итогам анализа Счетная палата выработала ряд рекомендаций, в том числе предлагается внести изменения в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы стратегического и территориального планирования на муниципальном уровне. Эти изменения позволят обеспечить учет особенностей развития муниципальных образований, более эффективно планировать развитие инфраструктурных комплексов, расширять механизмы по улучшению состояния городской среды, что особенно важно для городов с туристским потенциалом.

Подробно о наших выводах и предложениях мы рассказываем на страницах этого выпуска Бюллетеня. Надеемся, что наши рекомендации внесут свой вклад в дальнейшее развитие Кавказских Минеральных Вод, помогут повысить конкурентоспособность курортов региона, создать там комфортные условия для жизни населения и отдыха туристов.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	60
Мнения	62
Опыт регионов. Комментарии КСО	71
Рекомендации Счетной палаты	81
Инфографика	86
Тематические проверки Счетной палаты	88
Международная практика	91
Исследования по теме	101
Публикации в СМИ	105



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка результатов выполнения подпрограммы «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», а также перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 октября 2022 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить комплексность достижения стратегических целей социально-экономического развития региона Кавказских Минеральных Вод (далее – КМВ) и эффективность использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на реализацию мероприятий подпрограммы «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (далее – Подпрограмма, госпрограмма СКФО), а также перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года¹ (далее также – Перечень мероприятий, Перечень).

Ключевые результаты мероприятия

В целях создания и обеспечения экономических условий развития КМВ Правительством Российской Федерации оказывалась государственная поддержка муниципальных образований, расположенных в границах указанного региона. Поддержка из федерального бюджета, направленная на реализацию мероприятий по развитию систем образования, физкультуры и спорта, а также на реконструкцию объектов культуры и благоустройство города-курорта Кисловодска, оказала положительное влияние на качество жизни населения и имиджевую составляющую курорта.

В ходе мероприятия выявлены системные проблемы, требующие принятия соответствующих управленческих решений.

Требуется обеспечение комплексности достижения целей и задач социально-экономического развития КМВ и документальное закрепление системы измеримых целей социально-экономического развития КМВ на всех уровнях государственного управления.

Запланированные в отношении КМВ результаты реализации документов стратегического планирования и программных документов, содержащих комплексы мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ, не были достигнуты или достигнуты частично.

В составе реализуемых и перспективных мероприятий Подпрограммы и Перечня отсутствуют крупные стратегические мероприятия, имеющие ярко выраженный

1. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р.

эффект, связанный с реализацией перспективных направлений развития КМВ, а также объединяющие туристские дестинации региона в единое целое.

Обеспечение комплексного подхода к развитию КМВ в целях повышения конкурентоспособности региона как оздоровительно-туристского кластера требует актуализации и приоритизации мероприятий по срокам реализации и источникам финансирования.

В рамках реализации мероприятий Подпрограммы и Перечня не завершено строительство пяти объектов, ввод в эксплуатацию которых планировался в 2016–2021 годах. Также не достигнуты значения четырех целевых показателей (индикаторов) результативности использования субсидий по 11 мероприятиям (объектам).

Наиболее значимые выводы

1. Несмотря на статус КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения, на федеральном уровне не определены измеримые стратегические цели по комплексному и долгосрочному социально-экономическому развитию региона.

Полноценная система управления социально-экономическим развитием КМВ не сформирована. В результате деятельность участников стратегического планирования системно не взаимоувязана с комплексными и долгосрочными целями социально-экономического развития КМВ и критериями их достижения.

2. Комплексность достижения стратегических целей, задач и результатов, определенных документами стратегического планирования, в КМВ не обеспечена. В полной мере не достигнуты результаты ранее утвержденных целеполагающих документов стратегического планирования. Не достигнуты или достигнуты частично запланированные результаты реализации программных документов, содержащих комплексы мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ.
3. Реализация в КМВ широкого перечня мероприятий по социально-экономическому развитию региона² имеет разрозненный характер и системно не взаимоувязана по целям задачам, срокам, показателями и исполнителям. Финансовые ресурсы рассредоточены между госпрограммой СКФО и различными «отраслевыми» государственными программами Российской Федерации.

2. Перечень мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды до 2030 года утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р (далее – Перечень № 2540-р).

4. Результаты анализа утвержденных Правительством Российской Федерации перечней мероприятий по развитию города-курорта Кисловодска и городов-курортов КМВ свидетельствуют об отсутствии комплексного подхода к решению проблемы развития региона как единой санаторно-курортной и туристской системы.
5. Запланированные результаты реализации Подпрограммы и Перечня мероприятий по развитию г. Кисловодска администрацией города-курорта Кисловодска достигнуты не в полном объеме. Так, из 34 мероприятий, реализуемых за счет бюджетных средств в 2016–2021 годах, реализовано 29. С учетом критериев аудита эффективности деятельность Правительства Ставропольского края и администрации города-курорта Кисловодска оцениваются как недостаточно эффективные.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Счетная палата Российской Федерации рекомендует рассмотреть вопросы:

- внесения изменений в Стратегию социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2030 года для определения целей, направленных на комплексное и долгосрочное социально-экономическое развитие КМВ, и характеризующих эти цели количественных и (или) качественных показателей;
- документального закрепления системы измеримых целей социально-экономического развития региона на всех уровнях государственного управления;
- проведения комплексного обследования состояния КМВ как эколого-курортного региона федерального значения в целях сохранения природного потенциала территории и на основе этого обследования – актуализации границ зон горно-санитарной охраны и режимов хозяйственной деятельности, расположенных на территории КМВ;
- проведения анализа Перечня мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды до 2030 года, актуализации и приоритизации мероприятий по срокам реализации и источникам финансирования;
- внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы стратегического и территориального планирования на муниципальном уровне;
- актуализации границ зон горно-санитарной охраны и режимов хозяйственной деятельности, расположенных на территории КМВ.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 4.13.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, направленная на реализацию мероприятий Подпрограммы госпрограммы СКФО и Перечня мероприятий;
- порядок формирования, управления и распоряжения бюджетными средствами, направленными на комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство КМВ и развитие города-курорта Кисловодска.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценка комплексности достижения стратегических целей по социально-экономическому развитию КМВ и рисков, препятствующих их достижению.

Критерии аудита (оценки):

- 1) на территории КМВ обеспечены полнота (комплексность) непосредственных и конечных результатов, а их перечень и хронология (своевременность) получения позволяет достигать стратегические цели по социально-экономическому развитию указанной территории (вид критерия – критерий стратегической результативности);
- 2) при изменении обстоятельств реализации стратегических целей по социально-экономическому развитию КМВ (реализации рисков) обеспечивается устойчивое соответствие установленным приоритетам (вид критерия – критерий релевантности (актуальности));
- 3) документы территориального планирования г. Кисловодска, а также Перечень мероприятий соответствуют положениям стратегий развития муниципального образования и бюджетного прогноза на долгосрочный период (вид критерия – критерий согласованности).

3.2. Цель 2. Оценить эффективность (результативность) использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на реализацию мероприятий Подпрограммы и Перечня мероприятий.

Критерии аудита эффективности:

- 1) запланированные при предоставлении бюджетных средств и иных ресурсов значения целевых показателей (индикаторов) и показателей результативности использования средств достигнуты;
- 2) запланированный объем внебюджетных средств на реализацию мероприятий привлечен;
- 3) неизрасходованные объемы бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на реализацию мероприятий Подпрограммы и Перечня мероприятий (за исключением объемов, образовавшихся в связи с экономией), отсутствуют;
- 4) запланированные значения целевых показателей (индикаторов) и сроков реализации мероприятий достигнуты своевременно;
- 5) увеличение объемов финансовых ресурсов без увеличения плановых значений показателей, характеризующих результаты реализации Подпрограммы и Перечня мероприятий, отсутствует;
- 6) построенные (модернизированные, реконструированные) объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности соответствуют запланированной мощности и эксплуатируются по назначению;
- 7) фактическая загрузка построенных (модернизированных, реконструированных) и введенных в эксплуатацию объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности не ниже нормативной;
- 8) при строительстве объектов учитывались документы территориального планирования.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).

Правительство Ставропольского края (Ставропольский край, г. Ставрополь).

5. Исследуемый период

2016–2021 годы, при необходимости другие периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

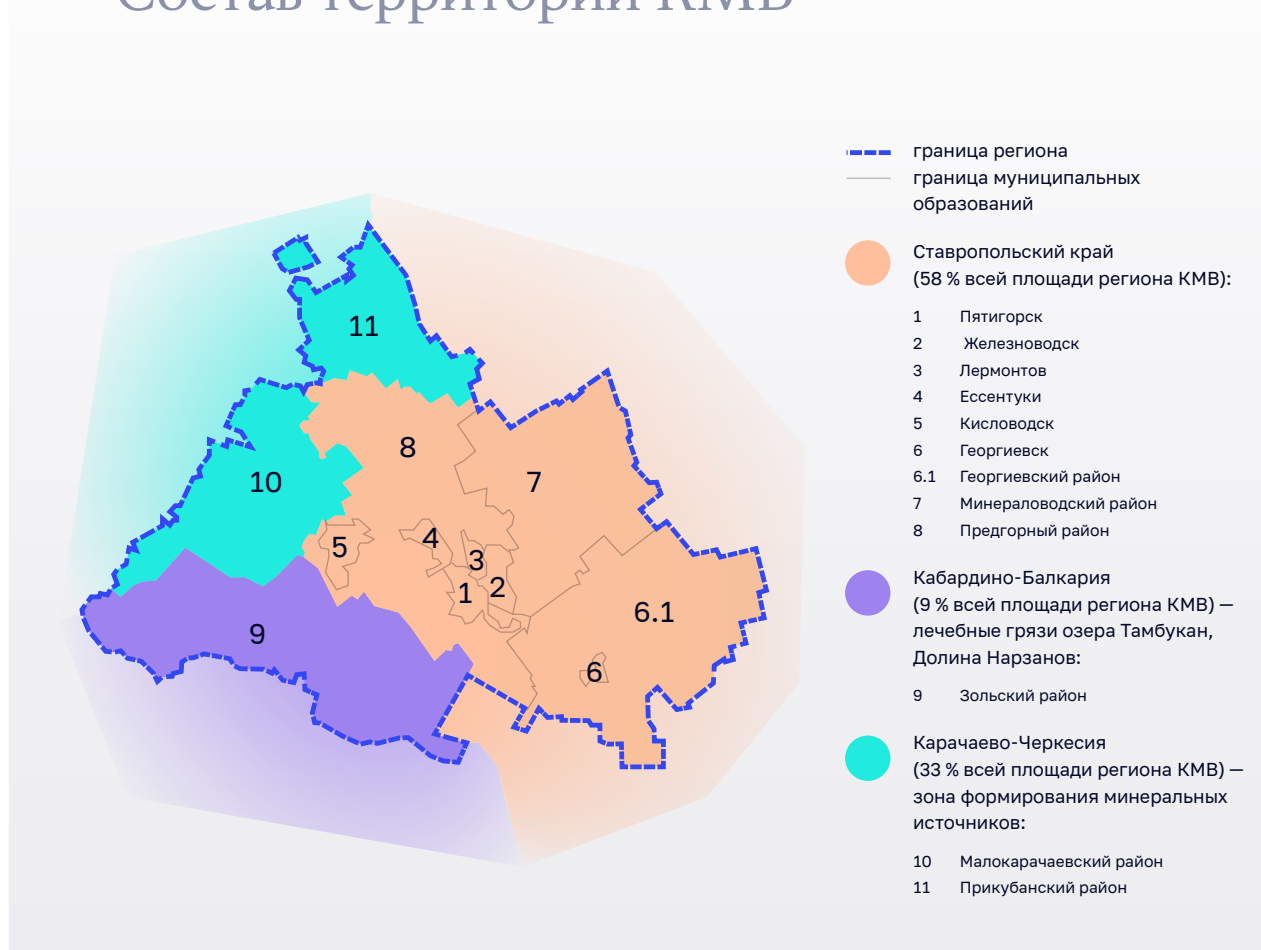
Ноябрь 2021 года – октябрь 2022 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

КМВ охватывают части территорий трех субъектов Российской Федерации – Ставропольского края, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республик, входящих в состав СКФО.

Рисунок 1

Состав территории КМВ



В целях сохранения природных свойств курортов КМВ в 1992 году решением Президента Российской Федерации КМВ дан статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации федерального значения (в границах

округа санитарной защиты курорта)³. Правительством Российской Федерации в соответствии с указанным решением Президента Российской Федерации и в целях обеспечения мероприятий по созданию и развитию КМВ в том же году утверждено Положение об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации – Кавказских Минеральных Водах и его администрации⁴, а также установлены границы КМВ⁵.

Отличительной характеристикой КМВ является наличие уникальных курортов, обладающих разнообразием минеральных вод⁶, месторождением лечебных грязей (озеро Тамбукан) и своеобразным целебным климатом. На территории КМВ расположено 120 санаторно-курортных учреждений с общей коечной емкостью в 31,7 тыс. мест⁷, а также большое количество памятников историко-культурного наследия.

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года⁸ реализация туристско-рекреационного потенциала КМВ выделена как приоритет в решении задачи по ускорению экономического роста и обеспечению занятости населения за счет развития приоритетных специализаций в наиболее конкурентоспособных секторах экономики СКФО⁹.

Города Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Минеральные Воды, Георгиевск отнесены к перспективным центрам экономического роста Ставропольского края¹⁰. Развитие

-
3. Пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 г. № 309 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации».
 4. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 июля 1992 г. № 462.
 5. В соответствии с приложением к постановлению Правительства Российской Федерации от 6 июля 1992 г. № 462.
 6. На территории КМВ выявлено около 130 минеральных источников 12 типов. Для сравнения: в Карловых Варах (Чешская Республика) – около 60 источников, в Баден-Бадене (Федеративная Республика Германия) – около 20 источников.
 7. 37 объектов находятся в федеральной собственности, 6 – в региональной, 4 – в собственности иностранных государств (Украины и Казахстана), 53 – в частной собственности, 20 – в собственности Федерации независимых профсоюзов России.
 8. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 1089-р.
 9. Туристский поток в КМВ увеличился с 0,8 млн человек в 2013 году до 1,1 млн человек в 2021 году (за исключением 2020 года, когда туристский поток в КМВ составил 0,5 млн человек, что обусловлено влиянием фактора распространения новой коронавирусной инфекции), а по итогам 2024 года значение показателя прогнозируется в 1,5 млн человек. Источник: данные Стратегии развития туризма в Ставропольском крае до 2035 года, утвержденной приказом Министерством туризма и оздоровительных курортов Ставропольского края от 30 декабря 2019 г. № 213/од, и данные туристского информационного центра Ставропольского края – <https://stavtourism.ru/analiticheskaya-informatsiya/>, дата обращения 15 июня 2022 года.
 10. В соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

КМВ в крае увязано с решением задачи по формированию привлекательных условий для роста посещения края туристами и экскурсантами¹¹.

Для города-курорта Кисловодска стратегической целью развития на период до 2035 года является обеспечение уникального вклада в сбережение здоровья населения Российской Федерации и укрепление конкурентных позиций страны на мировом рынке оздоровительного туризма¹².

7.1. Оценка комплексности достижения стратегических целей по социально-экономическому развитию КМВ и рисков, препятствующих их достижению

7.1.1. В деятельности, направленной на реализацию мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ, участвует значительное количество органов исполнительной власти. Так, на федеральном уровне мероприятия по развитию КМВ реализуются в том числе: Минздравом России, Минкультуры России, Минприроды России, Минэкономразвития России, Минстроем России и Ростуризмом.

Несмотря на статус КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения, целеполагающие документы стратегического планирования федерального уровня, реализация которых осуществлялась до 2022 года, не содержали выделенные в отношении КМВ приоритеты, цели и задачи¹³, а планируемые результаты не обладали свойством измеримости для проверки их достижения посредством контроля выполнения конкретных показателей.

Запланированные в сфере социально-экономического развития КМВ результаты реализации целеполагающих документов стратегического планирования по состоянию на 1 января 2022 года в полном объеме не достигнуты.

Так, в рамках целеполагания по территориальному принципу в 2010 году утверждена Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (далее – Стратегия СКФО-2025)¹⁴, которая досрочно прекращена с 10 мая 2022 года¹⁵. Согласно Стратегии СКФО-2025, в КМВ предусматривалась

-
11. В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года, утвержденной законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз.
 12. В соответствии со Стратегией социально-экономического развития города-курорта Кисловодска до 2035 года, утвержденной законом Ставропольского края от 12 февраля 2020 г. № 27-кз.
 13. К указанным документам стратегического планирования, например, относятся Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2030 года, Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года.
 14. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р.
 15. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2022 г. № 808.

реализация 16 инвестиционных и социальных проектов (мероприятий), из которых реализованы всего 4, или 25 %¹⁶ (перечень нереализованных (реализованных частично) проектов (мероприятий) приведен в [приложении № 2 к отчету](#))¹⁷.

В рамках стратегического планирования на региональном уровне в 2009 году утверждена Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 года и на период до 2025 года (далее – Стратегия СК-2025)¹⁸, содержащая стратегические цели в части КМВ.

Реализация Стратегии СК-2025 досрочно прекращена в 2020 году¹⁹. В Правительстве Ставропольского края отсутствует информация об оценке достижения установленных в ней стратегических целей развития КМВ на дату прекращения указанной стратегии²⁰.

В настоящее время законодательство о стратегическом планировании в Российской Федерации не содержит требований к условиям и порядку досрочного прекращения реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов и стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что не обеспечивает соблюдения принципа преемственности и непрерывности стратегического планирования²¹.

В 2019–2020 годах в Ставропольском крае утверждены Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года (далее – Стратегия СК-2035)²² и Стратегия социально-экономического развития города-курорта Кисловодска до 2035 года (далее – Стратегия Кисловодска-2035)²³.

Установленные в части КМВ плановые значения двух показателей I этапа Стратегии СК-2035 (2019–2021 годы) не достигнуты ([приложение № 3 к отчету](#)).

-
16. В частности, реализованы следующие проекты (мероприятия): реконструкция аэропортового комплекса транспортной системы (г. Минеральные Воды, Ставропольский край); строительство автомобильной дороги Кисловодск - Долина Нарзанов - Джилы-Су - Эльбрус; реконструкция автомобильных дорог в рекреационном комплексе «Приэльбрусье»; возобновление государственного мониторинга состояния недр КМВ; рекультивация хвостохранилища урановых рудников.
 17. С 2010 года в период реализации Стратегии СКФО-2025 перечень указанных проектов (мероприятий) по ее реализации не корректировался.
 18. Утверждена распоряжением Правительства Ставропольского края от 15 июля 2009 г. № 221-рп.
 19. Постановление Правительства Ставропольского края от 25 февраля 2020 г. № 86-п.
 20. На основании пункта 7 части 8 статьи 10 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ) на высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложены полномочия по мониторингу и контролю реализации документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в их ведении.
 21. Определен частью 4 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ.
 22. Утверждена законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз.
 23. Утверждена законом Ставропольского края от 12 февраля 2020 г. № 27-кз.

По состоянию на 31 декабря 2021 года достигнуто 44 % плановых значений I этапа Стратегии Кисловодска-2035 (2019–2021 годы) (по 15 из 34 показателей)²⁴, что свидетельствует о неполном достижении стратегической цели указанной стратегии на I этапе (приложение № 4 к отчету)²⁵.

Реализуемые (запланированные к реализации) в КМВ крупные инвестиционные проекты с привлечением средств федерального бюджета системно и в полной мере не учитываются в документах стратегического планирования. Как следствие, достигаемые социально-экономические эффекты и необходимые финансовые ресурсы комплексно не определены (приложение № 5 к отчету).

За период 1993–2021 годов цели, задачи и разделы, содержащие комплексы мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ, утверждались Правительством Российской Федерации в рамках восьми программных документов.

Запланированные в отношении КМВ результаты реализации программных документов не были достигнуты или достигнуты частично (приложение № 6 к отчету). Установлено, что основными причинами их недостижения являлись:

- решения о досрочном прекращении реализации программных документов (соответствующие решения без предварительного подведения итогов приняты Правительством Российской Федерации по шести из восьми таких документов);
- непроработанность управленческих решений и концепции реализации системообразующих проектов (например, по созданию медицинского кластера в КМВ);
- отсутствие проектно-сметной документации по объектам, финансовое обеспечение строительства которых предусматривалось с привлечением средств федерального бюджета;
- включение в программные документы мероприятий, не обеспеченных источниками финансирования или выходящих изначально за пределы периода реализации таких документов (например, прокладка 2-й нитки междугородного канализационного коллектора Кисловодск – Ессентуки – Пятигорск в Ставропольском крае).

24. По 1 показателю Стратегии Кисловодска-2035 фактические данные о его достижении отсутствуют.

25. В соответствии с информацией Минэкономразвития Ставропольского края о реализации Стратегии Кисловодска-2035 – <http://stavinvest.ru/work/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-chasti-territorii-stavropolskogo-kрая/>, дата обращения 18 июля 2022 года.

Хронология реализации программных документов*, связанных с социально-экономическим развитием КМВ

- Реализация программного документа прекращена досрочно
- Программный документ в части Кавказских Минеральных Вод реализован не в полном объеме



* Документы Правительства Российской Федерации, содержавшие стратегические цели, задачи и разделы (комплексы мероприятий)

** Подпрограмма, выделенная в структуре государственной программы Российской Федерации

*** Незавершенные мероприятия не возобновлены, финансовое обеспечение из федерального бюджета не выделялось «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

**** Не выполнены 4 мероприятия

Преимственность и последовательность реализации программных документов отсутствовала, а сроки и этапы реализации проектов (мероприятий) не соблюдались. В рамках утвержденного в 2021 году Перечня № 2540-р возобновлена реализация трех мероприятий, не завершенных в рамках ФЦП «Юг России» (2002–2007 годы)²⁶. Из них только по двум по состоянию на 15 июня 2022 года определены источники финансового обеспечения, бюджетные ассигнования на завершение строительства II-й очереди Зольского группового водопровода не предусмотрены²⁷.

Совокупность мероприятий, реализованных в КМВ в рамках госпрограммы СКФО, в 2016–2021 годы была слабо структурирована. Так, реализация части мероприятий госпрограммы СКФО по развитию КМВ предусматривалась вне Подпрограммы, а следовательно, не учитывалась при оценке ее результатов и эффективности²⁸.

В 2019–2021 годы мероприятия Подпрограммы не были распространены на все города-курорты, расположенные в границах КМВ, что не в полной мере соответствует рекомендациям Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации²⁹.

Госпрограмма СКФО охватывала отдельные вопросы социально-экономического развития КМВ. С 2016 года параллельно с мероприятиями госпрограммы разобщенные мероприятия в сфере капитального строительства в КМВ предусматривались в рамках 14 «отраслевых» государственных программ Российской Федерации³⁰. Таким образом, вся совокупность указанных мероприятий (результатов) в КМВ не была взаимосвязана по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, а также инструментам государственной поддержки.

-
26. Прокладка 2-й нитки междугородного канализационного коллектора Кисловодск – Ессентуки – Пятигорск в Ставропольском крае, водовод от очистных сооружений Кубанского районного водопровода до головной насосной станции в г. Пятигорске, путепроводная развязка на 61 км железной дороги Минеральные Воды – Кисловодск Северо-Кавказской железной дороги.
 27. Подпункт 8 пункта 3 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 16-СФ.
 28. Например, мероприятия по актуализации границ участков зон горно-санитарной охраны курортов КМВ, строительство «Кавминводского велотерренкура» (подпрограмма «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе»), мероприятия по проведению берегоукрепительных работ на р. Подкумок в районе ул. Промышленной г. Кисловодска и в районе ул. Шмидта в г. Ессентуки (подпрограмма «Социально-экономическое развитие Ставропольского края»), мероприятие по реконструкции участка «Малкинского группового водовода» в Зольском районе Кабардино-Балкарской Республики (подпрограмма «Социально-экономическое развитие Кабардино-Балкарской Республики»).
 29. Абзац третий подпункта 3 пункта 3 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 16-СФ.
 30. Госпрограммы Российской Федерации: «Развитие здравоохранения», «Доступная среда», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие образования», «Развитие культуры и туризма», «Развитие культуры», «Развитие туризма», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы», «Охрана окружающей среды», «Комплексное развитие сельских территорий», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Невозможность синхронизации этапов реализации широкого перечня проектов (мероприятий) и концентрации ресурсов на конкретных направлениях развития КМВ стала причиной в том числе увеличения сроков создания отдельных капитальных объектов и возникновения незавершенного строительства в регионе³¹.

В Ставропольском крае продолжает функционировать орган государственной власти (государственный орган) – Администрация Кавказских Минеральных Вод (г. Ессентуки), выступавший государственным заказчиком федеральной программы «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод» (1993–2020 годы). С 3 февраля 2012 года Администрация Кавказских Минеральных Вод утратила полномочия по непосредственному государственному управлению КМВ³². В 2013–2021 годах финансовое обеспечение текущей деятельности администрации осуществлялось в рамках непрограммных расходов бюджета Ставропольского края и за указанный период составило 26,2 млн рублей.

Полноценная система управления социально-экономическим развитием КМВ не сформирована. Так, при определении КМВ как отдельного объекта государственного управления в статусе особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации федерального значения отсутствуют:

- управленческая структура межрегионального (надрегионального) уровня, наделенная полномочиями по реализации мероприятий по развитию КМВ и ответственная за организацию комплексности достижения целей и задач социально-экономического развития региона;
- документально закреплённая система последовательно связанных измеримых целей и задач социально-экономического развития КМВ, ориентирующих участников стратегического планирования, на федеральном, региональном и местном уровнях;
- механизм публично-правового регулирования, основанный на получении обратной связи по результатам мониторинга и контроля системы последовательно связанных показателей достижения целей и решения задач по социально-экономическому развитию региона.

Для решения задачи по группировке мероприятий, реализуемых различными участниками в КМВ, Правительством Российской Федерации утверждён ряд непрограммных документов.

31. Так, по состоянию на 1 января 2022 года количество объектов незавершенного строительства региональной (муниципальной) собственности нежилого назначения, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, составляло 24 объекта. В том числе в Ставропольском крае – 8 объектов, в Кабардино-Балкарской Республике – 3 объекта, в Карачаево-Черкесской Республике – 12 объектов.

32. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. № 138.

Рисунок 3

Перечень документов, утвержденный Правительством Российской Федерации в целях группировки мероприятий в КМВ

Объем финансового обеспечения мероприятий за счет всех источников	Наименование документа	Период реализации
1.8 млрд руб.	Комплекс мер, направленных на сохранение и развитие Кисловодского курортного парка, до 2020 года	2015–2020
16 млрд руб.*	Перечень мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года	2017–2030
1.3 млрд руб.**	Перечень мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды до 2030 года	2021–2030

* На период 2018–2025 годов

** На период 2021–2024 годов

Вместе с тем по указанным документам:

- не определены их назначение и место в системе стратегического планирования, не применяются положения Федерального закона № 172-ФЗ и Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации³³;
- отсутствуют задачи, решение которых обеспечивается утвержденным составом мероприятий, а также цели и значения целевых показателей, достигаемые по итогам их реализации;

33. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633.

- не приведены или предусмотрены не на весь период реализации источники и объем финансового обеспечения мероприятий;
- представляемая по мероприятиям информация частично дублирует отчетность ответственных исполнителей по тем же мероприятиям в рамках государственных программ Российской Федерации;
- не определен орган государственной власти, ответственный за их реализацию в целом и координацию деятельности иных участников.

Количество и масштаб реализуемых в соответствии с указанными документами мероприятий недостаточны для достижения целей и решения задач, определенных в целеполагающих документах стратегического планирования. Так, в Перечне № 2540-р в полной мере не учтены крупные инвестиционные проекты (мероприятия) Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года³⁴:

- реконструкция и модернизация санаторно-курортных учреждений, расположенных на территории КМВ;
- создание уникальной велосипедной трассы «Кавминводский велотерренкур»;
- строительство альтернативной автодороги, соединяющей КМВ и Краснодарский край в целях увеличения туристского потока, а также сокращения времени доставки грузов (автодорога «Кисловодск – Адлер»).

Кроме того, утвержденные перечни мероприятий не содержат системообразующих проектов по развитию направлений, которые могут обеспечить конкурентоспособность КМВ как оздоровительно-туристского кластера³⁵ в будущем, включая:

- формирование и (или) развитие научно-образовательных центров по направлению «науки о жизни», которые объединяли бы в себе разработки в сфере медицинских и оздоровительных технологий в КМВ, технологии urban health и других направлений;
- развитие научно-технического потенциала медицинской промышленности с целью решения задач по импортозамещению технологий;
- обновление материально-технической базы санаторно-курортного и туристского фондов и внедрение современных медицинских технологий санаторно-курортного лечения;

-
34. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р (мероприятия по реконструкции и модернизации санаторно-курортных учреждений, расположенных на территории КМВ; по созданию уникальной велосипедной трассы «Кавминводский велотерренкур»; по строительству альтернативной автодороги, соединяющей КМВ и Краснодарский край в целях увеличения туристского потока, а также сокращения времени доставки грузов (автодорога «Кисловодск – Адлер»).
35. Создание оздоровительно-туристского кластера в КМВ предусмотрено пунктом 5 раздела I государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2439.

- привлечение высококвалифицированного персонала в санаторно-курортный и туристский комплексы;
- интеграцию оказавшихся на периферии туристского потока сельских территорий Кабардино-Балкарской Республики и Карачаево-Черкесской Республики в рамках единого пространства КМВ.

В настоящее время в КМВ в рамках развития медицинского туризма развиваются отдельные элементы медицинского кластера³⁶. Вместе с тем успешный международный опыт свидетельствует о недостаточности реализуемых в КМВ мер по созданию оздоровительно-туристского кластера³⁷. Так, в настоящее время в КМВ отсутствуют и не запланированы к реализации мероприятия:

- по созданию признаваемых на мировом уровне университетских кампусов – центров, выстраивающих систему кооперационных взаимосвязей с бизнесом и привлекающих иностранных студентов, занятых научно-исследовательскими разработками;
- по привлечению крупных биотехнологических и фармацевтических компаний в КМВ, вносящих вклад в развитие кластера через осуществление частных инвестиций в новейшие разработки;
- по внедрению признанных на мировом уровне технологий лечения водными, минеральными ресурсами;
- по созданию новой современной инфраструктуры, гостиничных и СПА-комплексов.

Примеры структур успешных международных оздоровительно-туристских кластеров приведены в [приложении № 7](#) к отчету³⁸.

По утвержденным программным и плановым документам реализованные (реализуемые) мероприятия в КМВ имеют неотложный характер, связанный с решением текущих проблем региона. Для перехода КМВ к новому качеству роста требовалась реализация

36. На территории КМВ расположены научно-образовательные медицинские организации ФГБУ «Северо-Кавказский федеральный научно-клинический центр Федерального медико-биологического агентства» (г. Ессентуки), ФГБУ Центр медицинской реабилитации «Луч» Минздрава России (г. Кисловодск). В качестве научно-исследовательского и кадрового центра медицинских и фармацевтических технологий, ориентированных на потребности КМВ, выступают Пятигорский медико-фармацевтический институт и ФГБОУ ВО «Ставропольский государственный медицинский университет» Минздрава России. В городах-курортах КМВ планируется строительство лечебных центров, например кардиологического центра в городе-курорте Кисловодске, запланировано создание особой экономической зоны «Международный медико-туристский кластер «Солнечная долина» в городе-курорте Кисловодске. Дальнейшее развитие инфраструктуры медицинского кластера в настоящее время предусматривается Стратегией СК-2035 за счет привлечения профильных частных клиник по недостающим сегментам в формате государственно-частного партнерства и в виде бизнес-проектов.
37. В ходе анализа был рассмотрен опыт Дании, Швеции и Турции, сформировавших модели высокотехнологических инновационных кластеров, а также опыт Израиля в формировании признанного на международном уровне санаторно-курортного региона – центра медицинского туризма.
38. В частности, система медицинских услуг, оказываемых участниками кластера, ключевые производства, в числе которых могут быть определены лекарственные средства, разработка медицинской техники, средств диагностики и иные.

системообразующих проектов, позволяющих получить дополнительные социально-экономические эффекты, например проектов по созданию медицинского кластера или развитию системы туристского кластера, образованного в составе нескольких особых экономических зон на Северном Кавказе. Информация о нереализованных системообразующих проектах и о возможных неполученных социально-экономических эффектах от реализации проектов приведена в приложениях № 8, 9 и 10 к отчету.

7.1.2. На достижение стратегических целей по социально-экономическому развитию КМВ влияют существенные риски, относящиеся как к объектам аудита – органам государственной власти всех уровней, так и областям аудита³⁹: отраслям экономики и социальной сферы, а также наиболее проблемным и ключевым для социально-экономического развития КМВ сферам хозяйственной деятельности.

Оценка рисков, препятствующих достижению стратегических целей развития КМВ, проводилась на основе критериев вероятности, влияния, значимости и управляемости.

Идентификация, анализ и оценка рисков, факторов (причин) их возникновения, а также определение стратегии работы с рисками проведены с учетом мнения экспертного сообщества, полученного в ходе риск-сессии и посредством проведения опроса⁴⁰.

Для идентификации рисков проведена оценка влияния негативных событий, являющихся источниками возникновения рисков, в том числе связанных с усложнением геополитического положения и экономической ситуации в Российской Федерации, и долгосрочных риск-факторов, основанных на специфических особенностях КМВ, в числе которых⁴¹:

- устаревшая материально-техническая база санаторно-курортного комплекса⁴²;
- высокий износ коммунальной и инженерной инфраструктуры⁴³;
- недостаточная обеспеченность дорожно-транспортной инфраструктурой⁴⁴;
- деградация уникальных природных экосистем;

39. В связи с тем что в период с 2019 по 2021 год реализация Подпрограммы, а также Перечня мероприятий осуществлялась преимущественно вне рамок проектной деятельности, диагностика систем управления рисками объектов аудита – Минэкономразвития России и Правительства Ставропольского края – не проводилась.

40. Методология исследования представлена в приложении № 1 к отчету.

41. С учетом подтверждающих наличие риска данных, предоставленных Минэкономразвития России (письмо от 3 марта 2022 г. № Д23и-6038) в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2022 г. № ЗИ-13/248/13-02.

42. 60 объектов санаторно-курортных учреждений региона нуждаются в ремонте, реконструкции и модернизации.

43. Износ систем водоснабжения составляет 64 %, водоотведения – 74 %, ливневой канализации – 82 %.

44. 44 % дорог не отвечают нормативным требованиям, автодорожная сеть имеет высокую загруженность.

- загрязнение воздуха, поверхностных и грунтовых вод, снижение качества гидроминеральных источников из-за возросшей антропогенной нагрузки⁴⁵.

В результате анализа причин возникновения всех выявленных рисков установлено, что наибольшее влияние оказывают такие негативные события, как снижение доходов населения и ухудшение экономической ситуации в 2020–2022 годах в стране, а также снижение транспортной доступности КМВ.

Для выявления взаимосвязей между негативными событиями и их последствиями через реализовавшиеся риски для всех рисков был проведен одноуровневый анализ с помощью диаграммы «галстук-бабочка».

Рисунок 4

Причины и последствия риска уменьшения въездного потока иностранных туристов



45. Загрязнено около 20 % общих запасов минеральных вод КМВ, что обусловлено, в частности, интенсивной градостроительной деятельностью и высокими автотранспортными выбросами (около 100 тыс. тонн в год, более 80 % общих выбросов в атмосферу).

В результате диагностики выявлено 14 основных рисков, препятствующих социально-экономическому развитию КМВ.

Реестр рисков и матрицы рисков «вероятность/влияние» и «значимость/управляемость» представлены в [приложении № 11](#) к отчету.

Установлено, что существенными являются внутренние риски, возникающие по причине отсутствия согласованного взаимодействия органов исполнительной власти федерального, регионального и муниципального уровней, а также иных организаций.

Мероприятия, проводимые федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, не устраняют в полной мере воздействие долгосрочных риск-факторов в проблемных областях социально-экономического развития КМВ и не способствуют существенному уменьшению основных рисков⁴⁶.

По итогам оценки значимости выявленных рисков для достижения стратегических целей развития КМВ установлено, что высокую значимость для достижения стратегических целей развития КМВ имеют риски ([рисунок 5](#)):

- увеличения затрат на строительство (реконструкцию, модернизацию) капитальных объектов;
- уменьшения запланированного объема бюджетного финансирования мероприятий, направленных на развитие КМВ, и объема частных инвестиций;
- десинхронизации существующих мер господдержки в КМВ.

Среди других значимых рисков отмечаются: увеличение количества нереализованных проектов, нехватка квалифицированного персонала для стабильной работы санаторно-курортного и туристского комплексов.

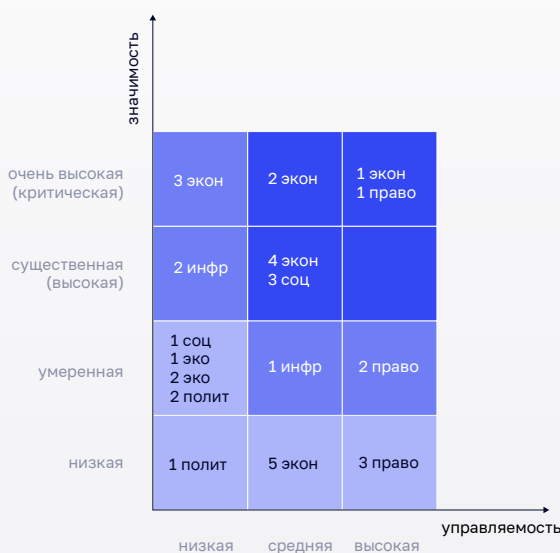
Среди группы рисков с очень высокой значимостью наименьшую (низкую) управляемость имеет риск «Уменьшение объема частных инвестиций, привлекаемых в экономику КМВ».

Риск с высокой значимостью «Увеличение затрат на строительство (реконструкцию, модернизацию) капитальных объектов» имеет среднюю управляемость, риск «Возникновение аварийных ситуаций из-за ухудшения состояния инженерной и коммунальной инфраструктуры» – низкую управляемость. В отношении данных рисков допустимо осуществлять мероприятия, направленные на их снижение, а также минимизацию ущерба от последствий их реализации.

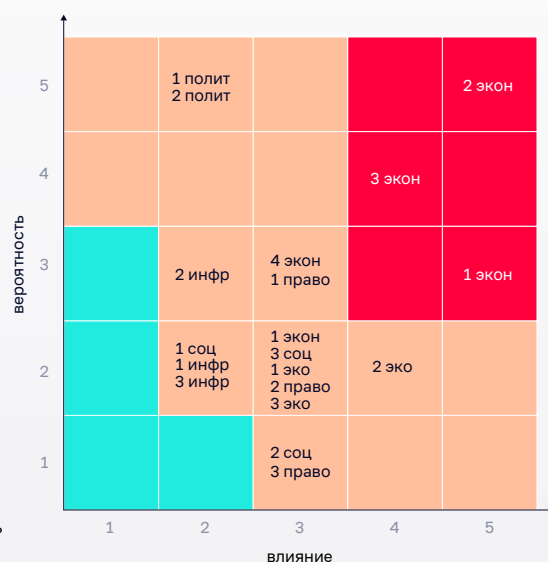
46. Подробная информация о ключевых проблемах социально-экономического развития КМВ представлена в разделе 7.8 отчета.

Анализ рисков недостижения стратегических целей социально-экономического развития КМВ

Матрица «значимость/управляемость рисков»



Матрица «вероятность/влияние рисков»



Код риска	Риск	Код риска	Риск
1 полит	Уменьшение въездного потока иностранных туристов со стороны государств, сохраняющих транспортное сообщение со страной	1 инфр	Ухудшение транспортного обслуживания туристов и местных жителей в пределах региона КМВ
2 полит	Укрепление негативного имиджа России как туристской территории	2 инфр	Возникновение аварийных ситуаций из-за ухудшения состояния инженерной и коммунальной инфраструктуры
1 экон	Уменьшение запланированного объема бюджетного финансирования мероприятий, направленных на развитие региона КМВ	3 инфр	Ухудшение качества городской среды
2 экон	Увеличение затрат на строительство (реконструкцию, модернизацию) капитальных объектов	1 эко	Ухудшение экологической ситуации в регионе КМВ вследствие загрязнения окружающей среды отходами жизнедеятельности человека (ТБО, сточные воды)
3 экон	Уменьшение объема частных инвестиций, привлекаемых в экономику региона КМВ	2 эко	Ухудшение состояния гидроминеральной базы (источников минеральных вод) до уровня ниже критического
4 экон	Увеличение количества запланированных, но не начатых, а также незавершенных объектов	3 эко	Увеличение числа катастроф и аварийных ситуаций природного характера
5 экон	Уменьшение объема и перечня туристических услуг, предоставляемых в том числе субъектам малого и среднего предпринимательства в регионе КМВ	1 право	Десинхронизация существующих мер господдержки в регионе КМВ (строительство, госрегулирование, поддержка кооперации и конкуренции)
1 соц	Отказ от посещения региона КМВ внутренними туристами, в том числе в связи с выбором в пользу иных более доступных курортов	2 право	Срыв графика реализации мероприятий из-за отсутствия разрешительной документации/согласованной позиции между участниками реализации мероприятий, недостатков нормативно-правового регулирования
2 соц	Снижение спроса на услуги объектов санаторно-курортного и туристического комплексов	3 право	Ухудшение качества государственного и муниципального управления на территории округа
3 соц	Нехватка квалифицированного персонала для стабильной работы санаторно-курортного и туристического комплекса		

Значимость риска с низкой управляемостью «Уменьшение въездного потока иностранных туристов со стороны государств, сохраняющих транспортное сообщение со страной» оценивается как низкая ввиду сохранения ориентации территории КМВ на внутренний туристский поток.

По оценкам экспертов, полученным в ходе анкетирования, наиболее эффективные меры по снижению рисков относятся к модернизации транспортной инфраструктуры, повышению комфортности городской среды, проведению экологического мониторинга окружающей среды и охране природных ресурсов, развитию видов туристской активности и включают в себя:

- строительство (модернизацию, реконструкцию) объектов транспортной инфраструктуры, в том числе строительство автодороги «Кисловодск – Адлер», создание крупного транспортно-логистического комплекса в районе г. Минеральные Воды, строительство объездов курортных городов и строительство развязок;
- благоустройство исторических центров городов-курортов КМВ, улучшение качества городской среды, использование для жилищного строительства территорий, прилегающих к курортным городам региона, в которых соответствующие возможности исчерпаны;
- проведение комплексного экологического мониторинга, ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, а также свалок и полигонов, применение современных технологий утилизации мусора;
- диверсификацию привлекаемого туристского потока за счет развития медицинского, делового, спортивного, культурно-исторического, этнографического и других видов туризма.

Высоко оцениваются меры по развитию водохозяйственного комплекса КМВ, централизованных систем ливневой канализации городов региона, строительству и реконструкции очистных сооружений, а также реализация мер по сохранению лечебных природных ресурсов региона.

7.1.3. В целях управления социально-экономическим и пространственным развитием в КМВ в границах Ставропольского края утверждены документы стратегического и территориального планирования (основные⁴⁷ и дополнительные⁴⁸).

В соответствии с законодательством Российской Федерации в каждом муниципальном образовании, входящем в состав КМВ, утверждены документы территориального

47. В соответствии со статьей 11 (части 4 и 5) Федерального закона № 172-ФЗ и со статьей 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс).

48. Например, Концепция сохранения, восстановления и развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказские Минеральные Воды в границах территории Ставропольского края, утвержденная Правительством Ставропольского края от 13 июня 2019 г. № 219-рп.

планирования. Разработка документов стратегического планирования на муниципальном уровне не является обязательной.

Кроме того, на федеральном уровне разработана федеральная туристская межрегиональная схема территориально-пространственного планирования туристского макрорегиона⁴⁹ и долгосрочный план социально-экономического развития городской агломерации⁵⁰.

Статьей 6 Федерального закона № 172-ФЗ установлены полномочия органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования в части определения долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований. При этом требования к содержанию муниципальных стратегий не установлены. Рекомендации Минэкономразвития России по разработке стратегий предусмотрены только для регионального уровня.

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ документы территориального планирования муниципальных образований не отнесены к документам стратегического планирования, разрабатываемым на муниципальном уровне.

При этом в соответствии с частями 10 и 11 статьи 9 Градостроительного кодекса схемы территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов утверждаются на срок не менее чем на двадцать лет, что предполагает стратегический и долгосрочный характер данного типа документов.

Приоритеты и ключевые направления развития города-курорта Кисловодска определены Стратегией Кисловодска-2035, планы развития и застройки – Генеральным планом городского округа города-курорта Кисловодска Ставропольского края⁵¹ (далее – Генплан).

Следует отметить, что Генплан был разработан и согласован Минэкономразвития России в 2016 году. Таким образом, период его утверждения после согласования уполномоченным федеральным органом составил пять лет.

Период разработки, согласования и утверждения предыдущего генерального плана в совокупности составил три года. В этот период была утверждена новая схема территориального планирования – верхнеуровневый документ регионального уровня

49. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2022 г. № 2321-р «О Плана мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года».

50. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 № 3227-р (ред. от 31 мая 2022 г.) «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

51. Утвержден решением Думы города-курорта Кисловодска Ставропольского края от 28 июля 2021 г. № 65-521.

по отношению к генеральному плану, который для соблюдения принципа преемственности целей и задач на всех иерархических уровнях системы территориального планирования должен разрабатываться, согласовываться и утверждаться раньше.

Ретроспективный анализ синхронизации документов стратегического и территориального планирования регионального и муниципального уровней представлен в [приложении № 12](#) к отчету.

Анализ соответствия Стратегии Кисловодска-2035 и Генплана показал, что проектные решения Генплана только на 47 % соответствуют основным приоритетным проектам Стратегии Кисловодска-2035. Это свидетельствует о недостаточной степени их взаимоувязки⁵². Расходы на разработку документов за счет средств регионального и муниципального бюджетов составили около 40 млн рублей.

При этом в соответствии с частью 52 статьи 9 Градостроительного кодекса подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий их социально-экономического развития и планов мероприятий по реализации (при наличии), бюджетного прогноза муниципального образования на долгосрочный период (при наличии), национальных проектов, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ.

Недостаточная взаимоувязка указанных документов препятствует комплексному развитию муниципальных образований.

Кроме того, указанные документы десинхронизированы по срокам. Так, срок реализации Стратегии Кисловодска-2035 предусмотрен до 2035 года, Генплана – до 2042 года, первая очередь реализации проектных решений Стратегии Кисловодска-2035 – 2021 год, Генплана – 2027 год ([приложение № 14](#) к отчету).

Отсутствие контроля со стороны федерального органа исполнительной власти, к полномочиям которого отнесены вопросы согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, за разработкой стратегий для муниципального уровня формирует предпосылки недостижения стратегических целей, зафиксированных в указанных документах, и срыва реализации запланированных проектных решений (мероприятий).

Так, в Стратегии Кисловодска-2035 в качестве первоочередных системообразующих проектов развития первой очереди со сроком реализации до 2021 года было запланировано восемь объектов. При этом два объекта были реализованы и введены в эксплуатацию, два – не реализованы и не перенесены в генеральный план, четыре – не реализованы в установленные сроки.

52. Анализ взаимосвязи стратегий социально-экономического развития и генеральных планов города-курорта Кисловодска представлен в [приложении № 13](#) к отчету.

Ряд системообразующих проектов имел ограничения для реализации с точки зрения видов разрешенного использования в документах территориального планирования и, соответственно, риски недостижения стратегических целей из-за планирования размещения. В связи с этим вносились изменения в Правила землепользования и застройки⁵³ по видам разрешенного использования.

Например, для реализации инвестиционного проекта «Мультиформатный СПА-курорт Старое озеро» вносились изменения в Правила землепользования и застройки в части изменения регламента территориальной зоны (вида разрешенного использования) – общественно-деловая зона и зоны отдыха, рекреации и спорта заменены на рекреационную зону с возможностью капитального строительства. Для инвестиционного проекта «Торгово-развлекательный комплекс «Новое озеро» с учреждениями летнего пляжного отдыха и спортивными объектами» – зоны отдыха и рекреации и городских лесов заменены на зону рекреации с возможностью капитального строительства и зону озелененных территорий общего пользования.

Рисунок 6

Итоги реализации системообразующих проектов города-курорта Кисловодска, запланированных в Стратегии СЭР

Инвестиционные проекты
в соответствии с ССЭР 2009 года

18
объектов



4
объекта

реализовано

13
объектов

перенесено
в ССЭР
2019 года
со сменой
срока
реализации

1
объект

ликвидирован

Первоочередные инвестиционные проекты
в соответствии с ССЭР 2019 года

8
объектов



по **2**
проектам

завершено
строительство
и началась
эксплуатация

2
проекта

не перенесены
в генплан
и в план
реализации
ССЭР

по **4**
проектам

планируемые
сроки
реализации
нарушены
и перенесены

53. Утвержден постановлением администрации города-курорта Кисловодска Ставропольского края 24 декабря 2021 г. № 1425.

Из 18 планируемых к реализации до 2020 года системообразующих объектов предыдущей Стратегии социально-экономического развития города-курорта Кисловодска на период до 2020 года⁵⁴ (далее – Стратегия Кисловодска-2020) были реализованы и введены в эксплуатацию только 4 (приложение № 15 к отчету).

Предусмотренный статьей 23 Градостроительного кодекса закрытый перечень содержания утверждаемой части генеральных планов муниципального уровня не позволяет муниципальным образованиям включать в указанные документы дополнительные элементы с учетом особенностей их развития, что приводит к созданию необходимых для развития территорий неинституционализированных документов, статус и назначение которых в системе документов территориального планирования не определен. В городе-курорте Кисловодске к таким документам относится стратегия пространственного развития (мастер-план)⁵⁵.

Предоставление права муниципальным образованиям включать в генеральные планы дополнительные элементы, в том числе положения о стратегическом планировании, позволит обеспечить учет особенностей их социально-экономического развития.

Программы комплексного развития инфраструктур – коммунальной, транспортной и социальной (далее – ПКР), которые разрабатываются органами местного самоуправления поселений, городских округов и подлежат утверждению в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов, не используются в практике принятия управленческих решений и не выполняют функцию увязки документов стратегического и территориального планирования с бюджетным планированием.

Межуровневая и межведомственная согласованность планируемых мероприятий по развитию различных инфраструктур на территориях регионов и муниципальных образований отсутствует. ПКР не синхронизированы с документами территориального планирования, отраслевыми схемами, региональными и муниципальными программами.

Так, ПКР города-курорта Кисловодска не соответствуют положениям действующего генерального плана, муниципальным программам, а также отраслевым схемам размещения объектов.

Например, в Генплане предусмотрено 72 объекта теплоснабжения со сроком реализации до 2027 года, при этом в схеме теплоснабжения города-курорта Кисловодска

54. Утверждена решением Думы города-курорта Кисловодска от 28 апреля 2010 г. № 59-310.

55. Разработка мастер-плана осуществлялась АО «ДОМ.РФ» по инициативе администрации города-курорта Кисловодска за счет собственных средств в размере 94,8 млн рублей.

до 2028 года – 17 объектов, в ПКР коммунальной инфраструктуры города-курорта Кисловодска на 2020–2029 годы – 37. Кроме того, в данных документах не совпадают технические показатели по теплоснабжению. Например, показатель «расход тепла по городу» в схеме теплоснабжения запланирован к 2028 году 200 Гкал/год, в ПКР – к 2029 году 380 Гкал в год, в генеральном плане – к 2042 году 281,1 Гкал в год.

ПКР транспортной инфраструктуры города-курорта Кисловодска содержит 15 объектов, генеральный план города-курорта Кисловодска до 2029 года – 51 объект, а муниципальная программа города-курорта Кисловодска «Развитие транспортной системы и обеспечения дорожного движения до 2027 года» – 17.

Кроме того, не соблюдаются обязательства, предусмотренные частью 4 статьи 26 Градостроительного кодекса, по внесению в шестимесячный срок в ПКР изменений, внесенных в генеральный план. Так, с момента утверждения Генплана в 2021 году изменения в ПКР не вносились.

Территориальное развитие КМВ регулируется широким спектром нормативных правовых актов⁵⁶, содержащих ограничения при осуществлении градостроительной деятельности на территории городов-курортов КМВ (рисунок 7).

Решение задачи по комплексному развитию города-курорта Кисловодска осуществляется в условиях имеющихся архитектурно-градостроительных ограничений, обусловленных наличием зон с особыми условиями использования территории и, соответственно, одновременным действием нескольких правовых режимов:

- охранных зон в соответствии со статусом города-курорта федерального значения (город-курорт – вид особо охраняемой природной территории)⁵⁷;
- особо охраняемой природной территории (далее – ООПТ) (национальный парк «Кисловодский» – территория федерального значения)⁵⁸;
- охранных зон объектов культурного наследия (далее – ОКН)⁵⁹.

56. Перечень нормативных правовых актов, накладывающих различного рода ограничения: Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее – Федеральный закон № 26-ФЗ); Положение о признании территорий лечебно-оздоровительными местностями и курортами федерального значения; Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения; Положение о курорте федерального значения Ессентуки, Положение о курорте федерального значения Железноводск, Положение о курорте федерального значения Кисловодск, Положение о курорте федерального значения Пятигорск; Положение о комплексном мониторинге состояния окружающей среды в особо охраняемом эколого-курортном регионе – Кавказских Минеральных Водах; Положение о национальном парке «Кисловодский»; Положение о национальном парке «Приэльбрусье».

57. Федеральный закон № 26-ФЗ.

58. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

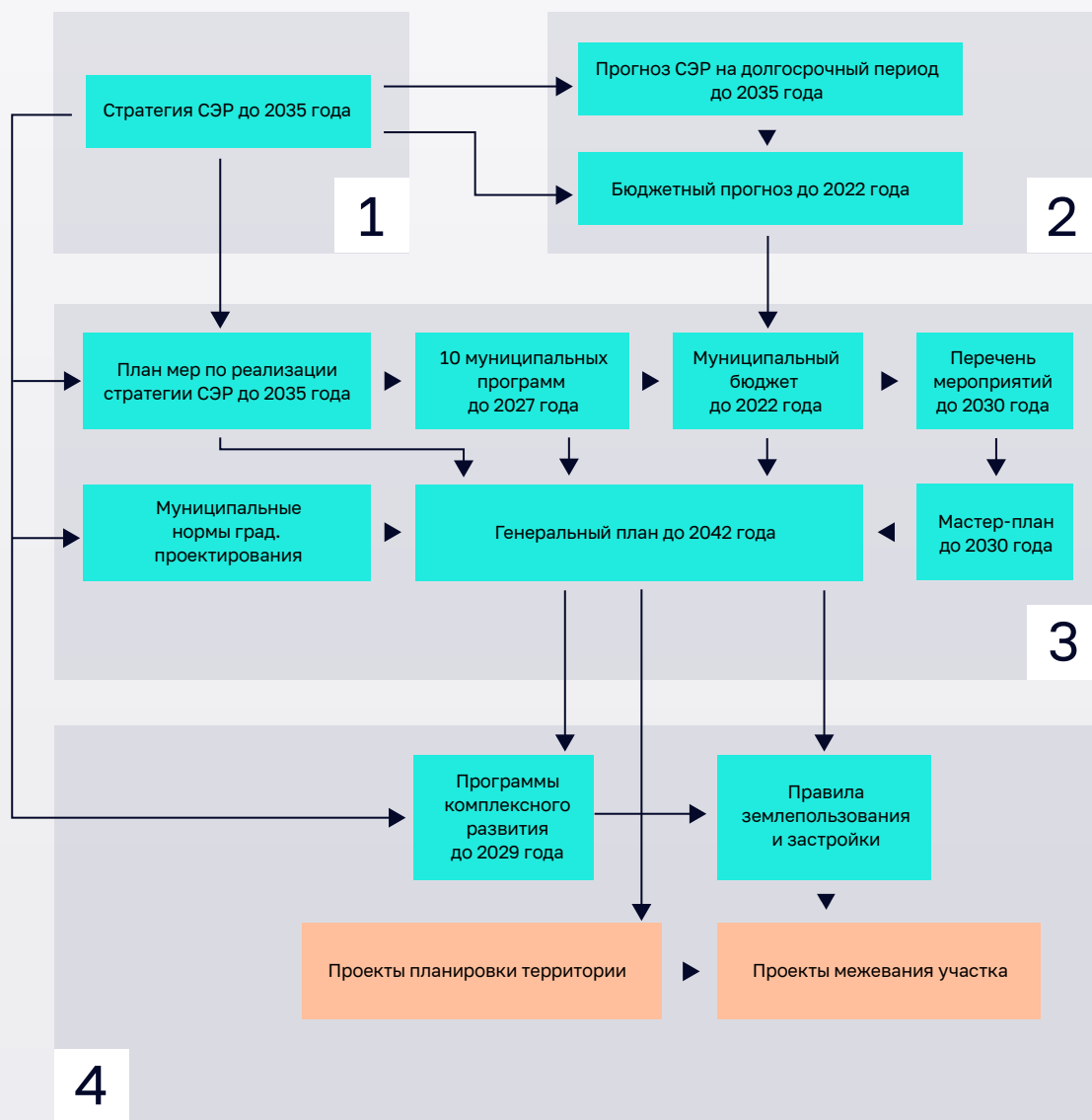
59. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

Документы системы стратегического и территориального планирования города-курорта Кисловодска

Этапы стратегического и территориального планирования города:

- 1 целеполагание 2 прогнозирование 3 планирование 4 реализация

● муниципальный уровень ● уровень городского района/модуля



Правовой режим земель городов-курортов регулируется Федеральным законом № 26-ФЗ, в соответствии с которым в целях охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель устанавливаются округа горно-санитарной охраны (далее – ГСО). Это накладывает определенные ограничения при градостроительной деятельности, в том числе при строительстве, капитальном ремонте и реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий и сооружений, а также осуществлении хозяйственной деятельности на землях ООПТ федерального значения.

Порядок организации ГСО и особенности режима хозяйствования, проживания и природопользования в пределах их территории определены Федеральным законом № 26-ФЗ, а также постановлением Правительства Российской Федерации⁶⁰, согласно которым:

- на территории первой зоны запрещаются проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях;
- во второй зоне запрещено размещение объектов и сооружений, не связанных непосредственно с созданием и развитием сферы курортного лечения и отдыха (рисунок 8).

Основным сдерживающим фактором при решении задачи комплексного развития КМВ, включая развитие туристской отрасли, является необходимость неукоснительного соблюдения законодательно установленных норм, связанных с санитарным режимом зон ГСО, в условиях наличия потребностей в строительстве (реконструкции, модернизации, капитальном ремонте) объектов капитального строительства, включая социальные объекты, а также в завершении строительства объектов, расположенных в первой и второй зонах (которые были построены или начали строиться до установления соответствующих зон охраны).

Значительная часть территории города-курорта Кисловодска находится в первой и второй зонах ГСО. По информации Правительства Ставропольского края, только в границах первой зоны ГСО города-курорта Кисловодска находятся 37 многоквартирных жилых домов, 19 объектов недвижимости и 175 индивидуальных жилых строений.

По информации Карачаево-Черкесской Республики, во вторую зону ГСО входят девять сельских населенных пунктов, в том числе без централизованной канализации. Это исключает возможность осуществлять работы по ремонту и реконструкции зданий и сооружений, строительству и ремонту объектов инженерной инфраструктуры, включая прокладку централизованной канализации в границах второй зоны ГСО.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1435 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения».

Нормы, формирующие условия и ограничения для градостроительной деятельности в Кисловодске

Законодательство города-курорта Кисловодска

Генплан - генеральный план до 2042 года

ПЗЗ - Правила землепользования и застройки

МНГП - Муниципальные нормы градостроительного проектирования

Законодательство Ставропольского края

14-й краевой закон - закон края «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)»

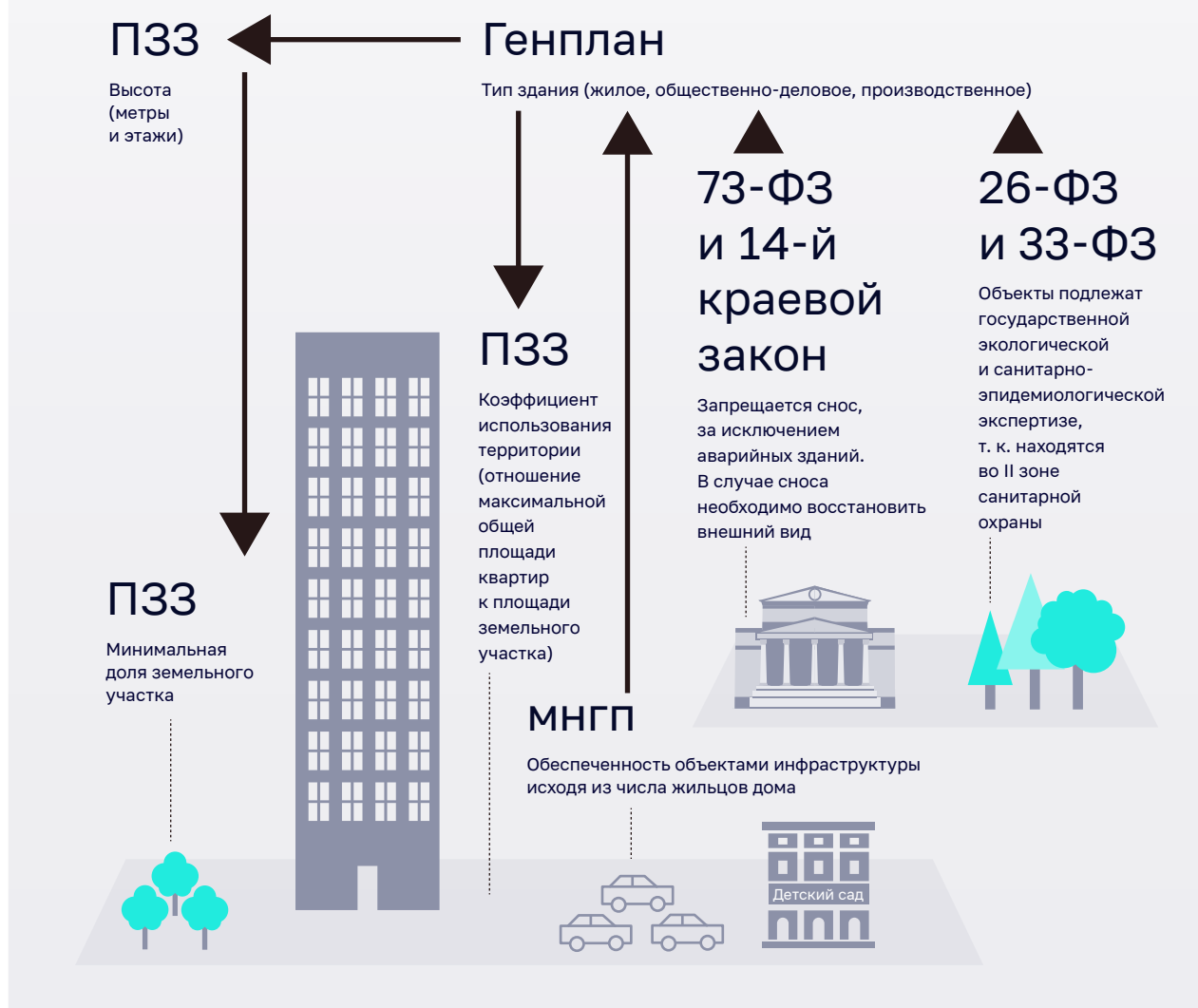
Федеральное законодательство

33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»

26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»

73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов

Российской Федерации»



В первой и во второй зонах находятся также объекты незавершенного строительства, в том числе те, которые начали строиться до установления соответствующих зон охраны. В рамках мероприятия установлено, что на федеральном, региональном и местном уровнях власти отсутствует объективная информация о количестве объектов, находящихся в первой и во второй зонах ГСО. Во многом данная ситуация обусловлена разграничением прав собственности на имущество между уровнями власти, в том числе на объекты санаторно-курортного назначения КМВ.

Например, согласно данным Минэкономразвития России, на 1 января 2021 года в КМВ числилось 86 объектов незавершенного строительства⁶¹, однако при подготовке мастер-плана для КМВ⁶² выявлено всего 40 объектов незавершенного строительства, находящихся на землях ООПТ. Информация представлена в [приложении № 16](#) к отчету.

Зоны ГСО, установленные в соответствии с постановлением Правительства Совета Министров РСФСР от 9 июля 1985 г. № 300, не пересматривались и требуют актуализации на территории трех субъектов Российской Федерации. Актуализация позволит оценить объективность установления границ защиты природных лечебных факторов и лечебно-оздоровительных территорий и отчасти решить проблемы с режимом их использования, а также с имеющимися и строящимися объектами.

Вопрос актуализации границ округов горно-санитарной охраны города-курорта Кисловодска поднимался Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации⁶³ и Правительством Российской Федерации⁶⁴ с 2014 года. В 2018 году планировалось решение этого вопроса⁶⁵, что реализовано не было.

-
61. На начало 2021 года по 7 объектам обеспечено финансирование в рамках государственных программ, строительство 32 объектов завершено и осуществляется регистрация и передача прав собственности, по 30 объектам разработана проектно-сметная документация, строительство 6 объектов приостановлено, в течение 2021 года вовлечено в хозяйственный оборот 11 объектов незавершенного строительства.
 62. Исполнитель работ – ООО «Картфонд».
 63. Постановление от 9 июля 2014 г. № 388-СФ, предписывающее органам власти субъектов Российской Федерации, территории которых находятся в пределах КМВ, принять меры по вынесению на местность установленных границ округа зон ГСО КМВ и курортов федерального значения.
 64. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р в 2018 году планировалась подготовка проекта постановления Российской Федерации об актуализации границ округов ГСО города-курорта Кисловодска (впоследствии срок перенесен на 2021 год). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р мероприятие планируется к реализации в 2021–2022 годах с внесением в 2023 году соответствующего проекта акта в Правительство Российской Федерации. В настоящее время проведены предпроектные работы.
 65. В 2018 году планировалась подготовка постановления Российской Федерации об актуализации границ округов ГСО города-курорта Кисловодска в рамках Перечня мероприятий, впоследствии срок был перенесен на 2021 год.

Мероприятие по актуализации границ ГСО городов-курортов федерального значения Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Пятигорск включено в состав организационных мероприятий Перечня № 2540-р.

В ходе мероприятия установлено, что требование законодательства⁶⁶ об обязательной государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизе проектируемых на территории с особым статусом города-курорта Кисловодска объектов соблюдалось не в полной мере, так как проведение экспертизы объектов в городе-курорте Кисловодске не является обязательным⁶⁷. При этом с 2017 года введено в эксплуатацию 90 объектов капитального строительства муниципальной собственности, расположенных во второй и третьей зонах ГСО.

По результатам анализа документов стратегического и территориального планирования, а также градостроительного зонирования выявлена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, что обсуждалось на стратегической сессии с участием широкого круга экспертов.

7.2. Оценка эффективности (результативность) использования бюджетных средств и иных ресурсов, направленных на реализацию мероприятий Подпрограммы и Перечня мероприятий

7.2.1. Финансирование Перечня мероприятий, реализация которых началась в 2016–2018 годах, осуществлялось в рамках различных государственных «отраслевых» программ Российской Федерации.

Свод мероприятий в рамках единого перечня позволил скоординировать работу органов исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях:

-
66. В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 26-ФЗ государственный экологический контроль на территории города-курорта Кисловодска, а также на объектах, расположенных за пределами его территории, но оказывающих на него вредное техногенное воздействие, осуществляют органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в пределах своей компетенции.
67. В соответствии с письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16 августа 2017 г. № 7/3-46-2017.

участников реализации мероприятий⁶⁸, в том числе при согласовании состава мероприятий, источников и объемов финансирования⁶⁹.

Сформированный Перечень мероприятий носил в большей степени организационный характер, объединив реализуемые и планируемые к реализации мероприятия на территории города-курорта Кисловодска.

В первоначальной редакции раздела реализуемых мероприятий:

- для всех мероприятий был установлен единый срок реализации (2017–2020 годы);
- отсутствовала конкретная информация об источниках финансирования мероприятий и перечень государственных программ, в рамках которых планировалось финансирование;
- ряд мероприятий носил организационно-подготовительный характер⁷⁰.

В течение 2016–2021 годов в Перечень неоднократно вносились изменения, в том числе в части корректировки состава мероприятий, объемов финансирования, сроков реализации мероприятий. Из раздела II Перечня первоначальной редакции только одно мероприятие⁷¹ нашло отражение в окончательной редакции.

Актуализация состава перспективных мероприятий по итогам реализации организационных мероприятий осуществлялась несвоевременно.

Несмотря на начало строительства (реконструкции) отдельных объектов с 2016 года, раздел реализуемых мероприятий Перечня в действующей редакции сформирован только в октябре 2020 года⁷² за счет включения реализованных и начатых к реализации перспективных мероприятий. При актуализации Перечня

68. Наряду с Минкавказом России и Минэкономразвития России в разработке Перечня и его реализации принимают участие 12 федеральных органов исполнительной власти, а также Правительство Ставропольского края, Правительство Карачаево-Черкесской Республики и администрация города-курорта Кисловодска.

69. В настоящее время вопросы реализации мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска обсуждаются в рамках заседаний рабочей группы по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти Ставропольского края по вопросам комплексного развития города-курорта Кисловодска под председательством А.Д. Артамонова – Председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам.

70. «Проведение научно-исследовательских работ в целях внесения изменений в Стратегию социально-экономического развития города-курорта Кисловодска до 2030 года», «Внесение изменений в документы территориального планирования города-курорта Кисловодска, в том числе в правила землепользования и застройки, правила благоустройства, схему теплоснабжения, схему утверждения рекламных конструкций», «Разработка проектной документации по строительству и реконструкции дошкольных образовательных учреждений на территории города-курорта Кисловодска».

71. Мероприятие «Берегоукрепление р. Подкумок в г. Кисловодске Ставропольского края».

72. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 октября 2020 г. № 2603-р.

в 2021 году⁷³ в составе раздела не учтены два объекта⁷⁴, один из которых реализован в 2017 году, второй – реализуется с 2021 года, но учтен в составе перспективных мероприятий.

Принятие в 2019 году Подпрограммы позволило спланировать и сконцентрировать финансирование мероприятий по развитию КМВ в рамках госпрограммы СКФО и способствовало лучшей координации реализации мероприятий и их участников.

На финансирование мероприятий Подпрограммы в 2019–2021 годах предусмотрено⁷⁵ 4,4 млрд рублей. При этом в рамках формирования федерального бюджета на 2021 год Минэкономразвития России совместно с Правительством Ставропольского края обосновывали дополнительную потребность в финансировании мероприятий Подпрограммы на сумму 6,7 млрд рублей⁷⁶.

В рамках Подпрограммы предусмотрена реализация в 2019–2022 годах 15 мероприятий⁷⁷, в том числе в городах-курортах Кисловодске – 12 мероприятий, Пятигорске – 3 мероприятий, направленных в основном на обеспечение доступного и качественного школьного и дошкольного образования, благоустройство городских территорий и создание условий для активного отдыха жителей и гостей курорта.

Все объекты Подпрограммы, реализуемые на территории города-курорта Кисловодска, учтены в Перечне мероприятий. Перечень объектов Подпрограммы приведен в приложении № 17 к отчету.

Мероприятия, предусматриваемые действующей до конца 2021 года редакцией Подпрограммы⁷⁸, реализуются в 2022 году в рамках федерального проекта «Создание условий для устойчивого социально-экономического развития субъектов Северо-Кавказского федерального округа» без выделения в отдельные задачи, что затрудняет мониторинг хода реализации задач, поставленных Правительством Российской Федерации по развитию КМВ.

73. Перечень № 2540-р.

74. «Строительство хореографической школы в городе-курорте Кисловодске» (строится с 2021 года, объект учтен в перспективных мероприятиях Перечня) и «Дача Шаляпина Федоровича Ивановича, на которой он отдыхал с 1897 по 1917 год» (частичная реставрация осуществлена в 2017 году за счет консолидированного бюджета Ставропольского края на общую сумму 2,2 млн рублей, объект учтен в разделе II первоначальной редакцией Перечня).

75. С учетом изменений от 31 марта 2021 года.

76. Письмо Минэкономразвития России от 7 мая 2020 г. № 14464-МБ/Д23н в адрес Председателя Совета Федерации Федерального Собрания В.И. Матвиенко в соответствии с указанием Президента Российской Федерации от 23 июля 2019 г. № Пр-1447 и подпунктом 3 пункта 3 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 16-СФ.

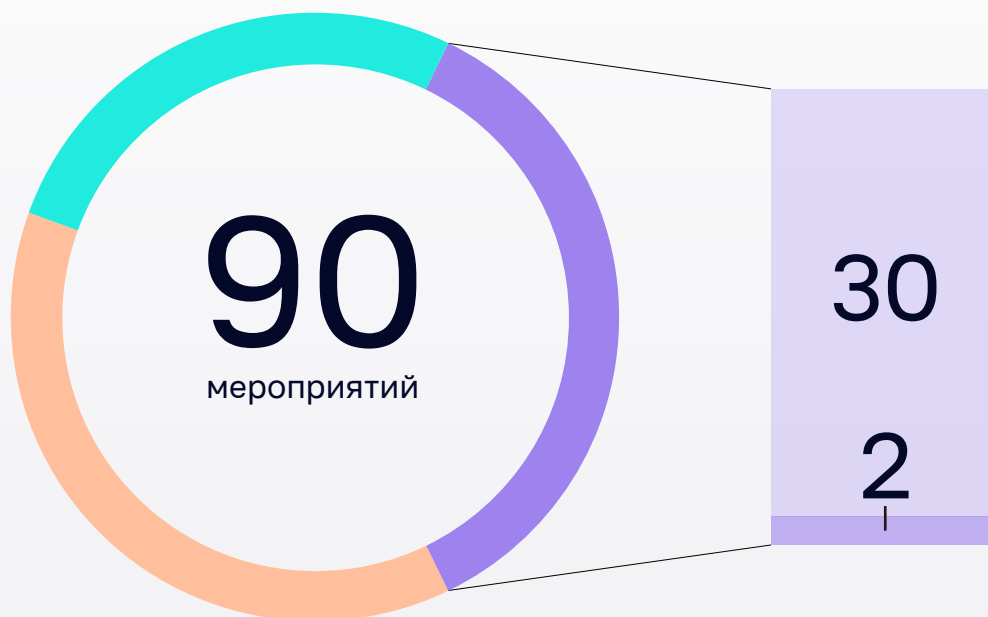
77. Мероприятием по созданию многофункциональных спортивных площадок на территории г. Кисловодска предусматривается строительство 14 объектов. Учитывается как один объект.

78. С 1 января 2022 года в госпрограмме СКФО мероприятия по социально-экономическому развитию КМВ не объединены в рамках отдельного федерального проекта.

Рисунок 9

Состав мероприятий Перечня в окончательной редакции

ед.



● 34
организационные мероприятия

● 24
приоритетные мероприятия,
по которым источники
финансирования
не определены

● 32
мероприятия за счет бюджетных и внебюджетных средств, в том числе:

● 30
мероприятий за счет бюджетных средств

● 2
мероприятия за счет внебюджетных средств

Перечень мероприятий в окончательной редакции⁷⁹ включает 90 мероприятий. Информация о структуре Перечня мероприятий в первоначальной и окончательной редакции, а также внесенных изменениях представлена в приложении № 18 к отчету.

На реализацию 37 мероприятий⁸⁰ Подпрограммы и Перечня в г. Кисловодске и г. Пятигорске в 2016–2024 годах предусмотрено финансирование в объеме 9 426,2 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 8 361,2 млн рублей⁸¹.

Фактически на реализацию указанных мероприятий⁸² в 2016–2021 годах направлено 8 687,5 млн рублей⁸³, из них за счет средств федерального бюджета – 7 399,2 млн рублей⁸⁴ (в том числе средства резервного фонда Правительства Российской Федерации – 621,9 млн рублей) (рисунок 10).

В связи с удорожанием строительных материалов по результатам пересчета стоимости строительства на завершение реализации двух объектов Перечня дополнительно в 2022 году выделены бюджетные средства в сумме 271,5 млн рублей⁸⁵.

Финансирование мероприятий Подпрограммы и Перечня в 2016–2021 годах осуществлялось в зависимости от полномочий, закрепленных законодательно за уровнями власти в рамках пяти государственных программ Российской Федерации, двух федеральных целевых программ, региональных и муниципальных программ, и затрагивало все уровни бюджетной системы. Из федерального бюджета финансирование осуществлялось в форме бюджетных инвестиций, субсидий, целевых субсидий, субвенций, прочих расходов, отдельных мероприятий⁸⁶ – из резервного фонда Правительства Российской Федерации. Кроме того, финансирование двух объектов инженерной

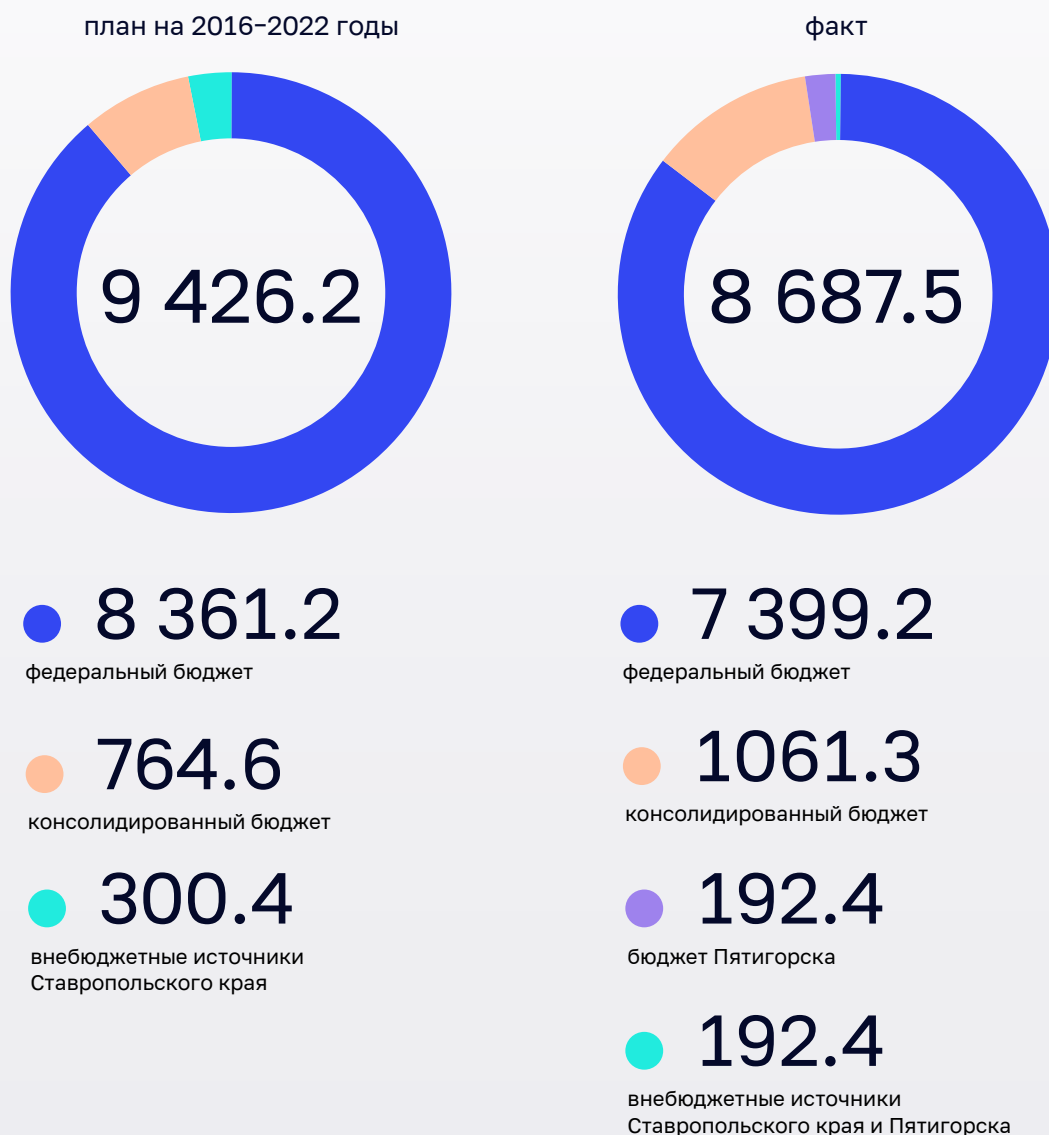
-
79. В редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р.
80. С учетом объектов: «Дача Шаляпина Федора Ивановича, на которой он отдыхал с 1897 по 1917 гг.», реализованного в 2017 году и не учтенного в окончательной редакции перечня реализуемых объектов, а также «Строительство здания хореографической школы в городе-курорте Кисловодске», учтенного в перспективных мероприятиях.
81. В том числе: в форме субсидии – 5 333,1 млн рублей, бюджетных инвестиций – 2 676,2 млн рублей, прочих расходов – 351,9 млн рублей.
82. С учетом объекта «Строительство здания хореографической школы в городе-курорте Кисловодске», реализуемого с 2021 года и числящегося в составе перспективных мероприятий Перечня (раздел III).
83. С учетом средств, направленных на полный цикл реализации объекта, в том числе до момента включения в Перечень.
84. В том числе: в форме субсидии – 4 387,8 млн рублей, бюджетных инвестиций – 2 696,3 млн рублей, прочих расходов – 315,1 млн рублей.
85. На основании пункта 8 части 1 статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по результатам повторной экспертизы проектной документации в части проверки достоверности определения сметной стоимости дополнительно выделены средства на завершение реализации мероприятий: «Строительство средней общеобразовательной школы на 1 000 мест в городе-курорте Кисловодске» – 94,4 млн рублей, «Строительство дворца спорта «Арена Кисловодск» – 177,1 тыс. рублей. Вопрос дополнительного финансирования незавершенного строительством объекта: «Реконструкция и модернизация ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница (I этап)» в стадии рассмотрения.
86. На реконструкцию с элементами реставрации здания МОУ «Гимназия № 11» по просп. Кирова, д. 83 в г. Пятигорске и реконструкцию проспекта Ленина в городе-курорте Кисловодске.

инфраструктуры⁸⁷ осуществлялось за счет внебюджетных источников, мероприятий по развитию курортной инфраструктуры – за счет средств курортного сбора.

Рисунок 10

Финансирование мероприятий Подпрограммы и Перечня

млн руб.



87. Реконструкция и строительство газопроводов и сетей электроснабжения (пункты 65 и 66 Перечня мероприятий).

Широкий спектр источников и механизмов финансирования мероприятий, разграничение объектов публичной собственности, распределение ответственности за реализацию мероприятий между многочисленными органами власти федерального, регионального и местного уровней влекут риски низкой степени прогнозирования при принятии управленческих решений, а также надежности данных и свидетельствуют о необходимости координации действий участников единой управленческой структурой.

Поддержка из федерального бюджета значительно сократила нагрузку на краевой бюджет, что позволило дополнительно направить средства на софинансирование мероприятий, реализуемых в городе-курорте Кисловодске.

Одним из постоянных источников для реализации мероприятий по развитию курортной инфраструктуры города⁸⁸ стал курортный сбор, за счет которого профинансирована реконструкция 11 объектов (в 2,2 раза больше по сравнению с 2019 годом).

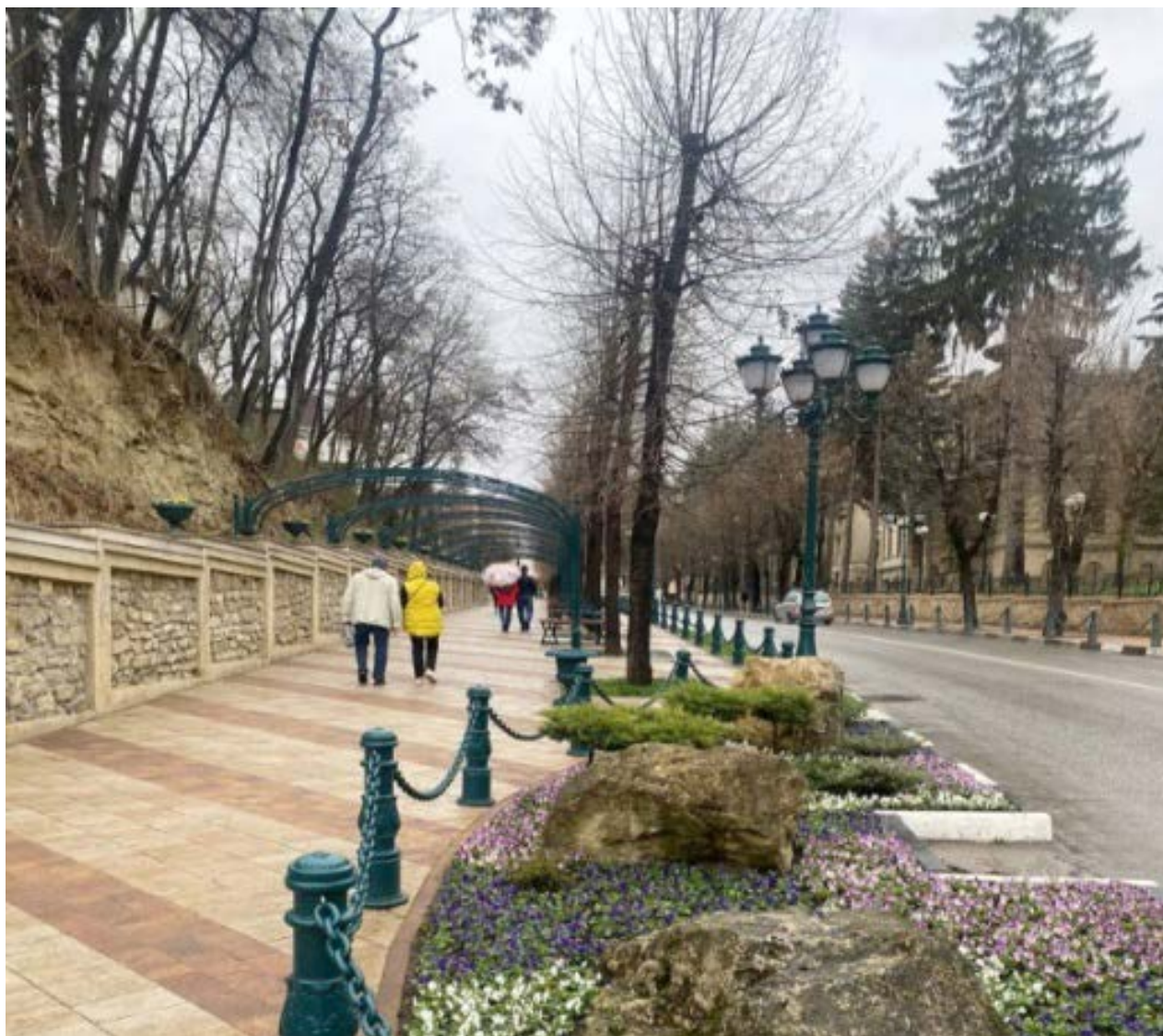
Системная работа органов местного самоуправления по благоустройству исторического центра города-курорта Кисловодска с применением различных механизмов и источников финансирования привела к качественному и комплексному результату по благоустройству исторического центра города-курорта Кисловодска и повышению туристской привлекательности курорта в целом⁸⁹.

Информация об объемах финансирования мероприятий Подпрограммы и Перечня, о кассовом исполнении по состоянию на 1 января 2022 года и результатах их реализации представлена в [приложении № 20](#) к отчету.

Особенности города-курорта Кисловодска связаны с оказанием курортно-оздоровительных услуг рекреационного характера. Развитие курорта долгое время проходило бессистемно, что привело к неудовлетворительному состоянию города. Например, по данным Правительства Ставропольского края, потребность в финансировании объектов инфраструктуры на территории КМВ в границах Ставропольского края⁹⁰ в целом составляет около 48 млрд рублей, городов-курортов – 32 млрд рублей. При этом необходимо учесть, что при 135 тыс. человек, постоянно проживающих в городе-курорте Кисловодске, ежегодный приток приезжающих туристов составляет 407 тыс. человек. Это увеличивает нагрузку

-
88. За счет средств курортного сбора в 2020–2021 годах в городе-курорте Кисловодске выполнены работы на сумму 226 млн рублей, а именно: благоустройство мемориального комплекса «Журавли», пешеходных зон по Курортному бульвару и ул. Э. Ходжаева, скверов около памятников, подведение минеральной воды к бюветам, устройство малых архитектурных форм и другие работы.
89. Перечень проектов по благоустройству города-курорта Кисловодска за счет средств Подпрограммы, Перечня, курортного сбора, муниципальных программ, иных источников и внебюджетных средств представлен в приложении № 19 к отчету.
90. Письмо Правительства Ставропольского края в адрес Минэкономразвития России от 6 апреля 2020 г. № 08-29/5589.

на коммунальную и дорожную инфраструктуру, влияет на экологическую обстановку в городе.



Пешеходная зона исторического центра города-курорта Кисловодска после реконструкции

Основная цель аккумуляции мероприятий в Перечне – обеспечение комплексности развития курорта. При этом состав реализуемых в 2016–2021 годах мероприятий практически не предусматривает мероприятий и их финансирования по развитию санаторно-курортного потенциала⁹¹, обеспечению транспортной

91. В перспективных мероприятиях до 2030 года планируется реконструкция санатория «Орджоникидзе», строительство спального корпуса санатория «Электроника» (ответственный исполнитель – ФТС России), санатория «Семицветик» (ответственный исполнитель – ФТС России).

доступности⁹², снижению антропогенной нагрузки⁹³ на территорию города-курорта Кисловодска. На ближайшую перспективу не предусмотрены мероприятия по таким сопутствующим направлениям рекреационного и бальнеологического туризма, как спортивный (активный) и косметологический туризм.

Несмотря на предусмотренное в Стратегии Кисловодска-2035 привлечение в город базовых кафедр высших учебных заведений по направлениям экологии и природопользования⁹⁴, Перечень не предусматривает мероприятий, направленных на подготовку высококвалифицированных кадров⁹⁵. Также отсутствуют мероприятия в сфере научно-исследовательской деятельности в областях, наиболее значимых для развития курорта (основные профили лечения, медицинское оборудование и т. д.).

Финансовая потребность в капитальном ремонте, строительстве, реконструкции, модернизации и улучшении материально-технической базы санаторно-курортных учреждений (СКУ) КМВ составляет более 50 млрд рублей, из них на 25 СКУ, находящиеся в государственной собственности, – более 29 млрд рублей (включая санаторий им. Г.К. Орджоникидзе со стоимостью реконструкции более 17 млрд рублей⁹⁶).

Информация об основных параметрах объектов санаторно-курортного комплекса КМВ, подведомственных Федерации независимых профсоюзов России, МЧС России, МВД России, Минздраву России, представлена в [приложении № 22 \(ДСП\)](#) к отчету.

В настоящее время разработанная проектная документация имеется на строительство (реконструкцию) семи СКУ, в разработке – на четыре учреждения.

С 2016 года в центре города-курорта Кисловодска (ул. Желябова) в непосредственной близости от территории ГКУ «Санаторий «Электроника» пустует земельный участок площадью 1,45 га, выделенный ФТС России под строительство спального корпуса

-
92. В разделе II Перечня мероприятий предусмотрена реконструкция автомобильной дороги федерального значения А-157 (Минеральные Воды (аэропорт) – Кисловодск), протяженностью 10 км. До 2023 года планируется реконструкция второго участка протяженностью 30 км, которая позволит организовать четырехполосное движение с разделением встречных потоков и увеличить пропускную способность. При этом в состав перспективных мероприятий Перечня реконструкция 30 км указанной трассы не включена.
93. Предусмотрены организационные мероприятия, связанные с внесением изменений в документы территориального планирования города-курорта Кисловодска. Информация о реализации организационного мероприятия представлена в [приложении № 21](#) к отчету.
94. С акцентом на проблемы экологии, водосбережения, здорового питания и оздоровления.
95. Врач-курортолог, врач-бальнеолог, менеджер санаторно-курортного дела, гидрогеолог, специалист в области рекреационной экологии.
96. Санаторий им. Г.К. Орджоникидзе в городе-курорте Кисловодске в составе приоритетных мероприятий Перечня определен пилотным проектом, реализация которого планируется с привлечением внебюджетных средств (работа проводится Минэкономразвития России с Росимуществом, ВЭБ.РФ и АО «КАВКАЗ.РФ»). В настоящее время подготовлены только предварительные финансовые модели инвестиционного проекта, которые проходят верификацию с участием потенциальных инвесторов (уточняются организационно-правовые формы, возможность применения существующих мер государственной поддержки, снижение доли государственного финансирования).

санатория на 51 место (ориентировочная стоимость проекта около 215 млн рублей). Указанное мероприятие до настоящего времени числится в составе перспективных, ориентировочный срок разработки проектной документации – 2022 год (изначально предполагался – 2017 год).

Кроме того, на территории города-курорта Кисловодска расположены восемь объектов незавершенного строительства и неэксплуатируемых зданий, находящихся в частной собственности, на базе которых возможна реализация проектов в санаторно-курортной и туристско-рекреационной сферах.

Одной из серьезных проблем города-курорта Кисловодска является устаревший коллектор и изношенность инженерных сетей и коммунальных сетей водоснабжения⁹⁷.

При этом мероприятия по реконструкции (модернизации) систем водоснабжения и водоотведения города предусмотрены в Перечне только в числе перспективных мероприятий, планируемых к реализации в 2021–2030 годах⁹⁸, инженерной инфраструктуры – за счет внебюджетных источников с планируемым привлечением средств до 2024 года в объеме 300,4 млн рублей.

Несмотря на то что действующий канализационный коллектор города эксплуатируется с 1930 года⁹⁹ и является потенциальным источником загрязнения подземных вод в зонах формирования источников минеральных вод КМВ, его строительство предусмотрено только в числе перспективных мероприятий¹⁰⁰ Перечня № 2540-р с планируемым сроком реализации 2021–2026 годы и разработки проектной документации в 2023 году.

Критическая ситуация сложилась с вопросом использования объектов Эшкаконского гидроузла, физический и моральный износ объектов которого достигает 100 %¹⁰¹.

-
97. Износ систем водоснабжения составляет 64 %, водоотведения – 74 %, ливневой канализации – 82 %. Общая протяженность сетей и систем водоснабжения и водоотведения, требующих в первоочередном порядке замены и реконструкции, составляет: канализация – 123 км, водопровод – 230 км. Потери при транспортировке воды к потребителю составляют более 50 %. При этом гидроузел обеспечивает водоснабжением населенные пункты Ставропольского края и Карачаево-Черкесской Республики.
98. В настоящее время только выполняются работы по разработке документации (срок выполнения работ – до 31 июля 2022 года).
99. В настоящее время эксплуатируется на предельной аварийной отметке.
100. Строительство хозяйственно-бытовых инженерных сетей в городе-курорте Кисловодске Ставропольского края (пункт 22) с предусмотренным объемом финансирования 2,4 млрд рублей.
101. Объект находится в собственности Российской Федерации. В настоящее время приток воды в Эшкаконское водохранилище увеличен в два раза (относительно проектных данных на строительство плотины), что увеличивает нагрузки на плотину и, следовательно, риск возникновения аварийной ситуации. В 2021 году впервые за много лет была прекращена на три дня подача воды в город Кисловодск из-за ухудшения физико-химического состава воды.

В планируемых до 2030 года мероприятиях решение данного вопроса не предусмотрено¹⁰².

Не нашла практического применения реализация в 2017 году организационного мероприятия по подготовке предложений о целесообразности организации движения аэроэкспресса из города-курорта Кисловодска до аэропорта «Минеральные воды»¹⁰³. При этом организация оптимально удобного трансфера для гостей курортов КМВ потенциально могла обеспечить положительный маркетинговый эффект в популяризации курортов КМВ и увеличение туристского потока.

В 2018 году планировалось решение вопроса актуализации границ округов горно-санитарной охраны города-курорта Кисловодска¹⁰⁴. На сегодняшний день вопрос по актуализации границ ГСО курортов федерального значения Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Пятигорск включен в состав организационных мероприятий Перечня № 2540-р со сроком реализации до 2023 года.

Основная часть реализуемых в рамках Перечня в 2016–2022 годах мероприятий представлена строительством (реконструкцией) объектов социальной инфраструктуры: девять объектов относятся к учреждениям социальной сферы (детские сады, школы, физкультурно-оздоровительные объекты) и направлены на улучшение качества жизни населения.

Пять мероприятий направлены на сохранение и развитие объектов, представляющих историко-культурную ценность, и на благоустройство города.

Состав реализуемых мероприятий в рамках Перечня практически не содержит масштабных проектов, реализация которых имела бы мультипликативный эффект, связанный с увеличением туристского потока и среднего чека пребывания на курорте.

-
102. Пункт 36 Перечня организационных мероприятий «Проработка дальнейшего использования объектов имущественного комплекса Эшкаконского гидроузла, находящихся в собственности Российской Федерации, с учетом необходимости обеспечения гарантированного водоснабжения населенных пунктов на территории Ставропольского края и Карачаево-Черкесской Республики» (срок реализации – 2017 год) на сегодняшний день не реализован.
103. ОАО «РЖД» были проработаны различные варианты трасс, связывающих международный аэропорт «Минеральные Воды» с железнодорожной станцией «Минеральные Воды», с возможностью максимального использования имеющейся железнодорожной инфраструктуры и продления существующих маршрутов пригородных поездов за счет строительства участка железной дороги. Предварительная стоимость строительства составляет более 2 млрд рублей. Однако финансирование разработки технико-экономического обоснования указанного проекта ОАО «РЖД» не предусмотрено. Соответственно, отсутствует возможность включения проекта в перечень мероприятий Транспортной стратегии Российской Федерации, а также инвестиционную программу АО «РЖД».
104. В 2018 году планировалась подготовка проекта постановления Российской Федерации об актуализации границ ГСО города-курорта Кисловодска (впоследствии срок перенесен на 2021 год), Перечнем № 2540-р мероприятие планируется к реализации в 2021–2022 годах с внесением в 2023 году соответствующего проекта акта в Правительство Российской Федерации. В настоящее время проведены предпроектные работы.

Наиболее дорогостоящим из реализуемых мероприятий является реконструкция автомобильной дороги А-157 Минеральные Воды (аэропорт) – Кисловодск (протяженность 10 км) с планируемым объемом финансирования из федерального бюджета 2,7 млрд рублей¹⁰⁵.

Из-за ограниченных возможностей бюджетов, участвующих в финансировании мероприятий, такие крупные проекты, как строительство дворца спорта «Арена Кисловодск» (стоимость проекта – более 2 млрд рублей) и реконструкция Кисловодской городской больницы (стоимость проекта – более 5 млрд рублей), разбиты на этапы.

В настоящее время из крупных проектов, стоимостью свыше 1 млрд рублей, оплачены за счет краевого бюджета в объеме 24,3 млн рублей работы по разработке проектной документации на строительство многофункционального культурного центра «Россия» (стоимость проекта – 3,9 млрд рублей). Такие проекты, как строительство спортивного центра летних и зимних видов спорта «Предгорье», создание многофункционального центра для национальных сборных команд России по гребле на байдарках и каноэ на озере Новое, требуют определения источников финансирования и числятся в составе перспективных мероприятий.

Информация о финансировании работ по разработке проектной документации по перспективным мероприятиям Перечня и Перечня № 2540-р представлена в приложении № 23 к отчету.

Следует отметить, что Перечень № 2540-р содержит мероприятия по развитию нескольких городов-курортов (Кисловодск, Пятигорск, Ессентуки, Железноводск), включая межмуниципальные объекты по расширению и реконструкции очистных сооружений, с планируемым объемом финансирования 68,5 млрд рублей (с учетом перспективных мероприятий).

К 2030 году за счет реализации мероприятий Перечня № 2540-р Минэкономразвития России прогнозируется увеличение туристского потока и объема налоговых поступлений в четыре раза (с 1,2 млн до 5 млн человек в год и с 1,6 млрд до 6,6 млрд рублей в год). Однако основная часть мероприятий Перечня № 2540-р приходится на развитие г. Пятигорска¹⁰⁶, что свидетельствует о планировании поочередного решения проблем городов-курортов. Данный подход к решению проблемы развития КМВ не способствует возможности соединения туристских дестинаций КМВ, включая популярные туристские объекты Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, в единую систему.

105. Трасса федерального значения, финансирование осуществлено Росавтодором через подведомственное учреждение – Федеральное казенное учреждение «Управление Федеральных автомобильных дорог «Кавказ».

106. 32 мероприятия, направленных на развитие систем здравоохранения и образования, физкультуры и спорта, инфраструктуры и благоустройство города, сохранность историко-культурных объектов.

7.2.2. Из 34 запланированных к реализации в 2016–2021 годах за счет бюджетных средств мероприятий¹⁰⁷ на 1 июля 2022 года реализовано в полном объеме 29 мероприятий.

Информация о реализованных в 2016–2021 годах мероприятиях в городах-курортах Кисловодске и Пятигорске с учетом их отраслевой направленности и достигнутых эффектах представлена в [приложении № 24](#) к отчету.

Все построенные и введенные в эксплуатацию объекты капитального строительства используются по назначению, с запланированными показателям по мощности.

При этом при 100-процентной загруженности объектов капитального строительства в социальной сфере сохраняется обучение во вторую смену и очередь в дошкольные учебные заведения, не достигнута нормативная обеспеченность населения города спортивными залами.

До настоящего времени в городе-курорте Кисловодске не реализованы и не введены в эксплуатацию: средняя общеобразовательная школа на 1 000 мест (техническая готовность – 83 %), дворец спорта «Арена Кисловодск» (техническая готовность порядка 20 %)¹⁰⁸, реконструкции гидротехнических сооружений на реке Аlikоновка (техническая готовность – 93,1 %) и школы № 1 по ул. Б. Хмельницкого, д. 7 (техническая готовность 100 %, не введена в эксплуатацию)¹⁰⁹.

Самая сложная ситуация наблюдалась при реализации мероприятия по реконструкции и модернизации ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница» (I этап) со сроком реализации 2019–2021 годы (перенесен на 2019–2022 годы). Из предусмотренного на реализацию объема финансирования в сумме 1 292,3 тыс. рублей кассовое исполнение составило на 1 января 2022 года 138,6 млн рублей (10,7 %). В настоящее время работы на объекте не ведутся. Техническая готовность объекта на 1 июля 2022 года – 12,2 %.

При этом в городе-курорте Кисловодске дополнительно требуется модернизация четырех объектов первичного звена здравоохранения¹¹⁰, включая поликлинику

-
107. Без учета строительства хореографической школы в городе-курорте Кисловодске (срок реализации – 2021–2022 годы).
108. Начало реализации I этапа запланировано на сентябрь 2020 года, муниципальный контракт заключен только 15 июня 2021 года, срок завершения работ по контракту – 30 ноября 2022 года. В 2021 году из-за удорожания материалов не выполнены работы на сумму 354,7 млн рублей. На 1 апреля 2022 года техническая готовность объекта – 19,5 %.
109. Техническая готовность объекта – 100 %. Из-за несвоевременного предоставления подрядчиком документации, необходимой для получения разрешения на ввод объекта, предполагаемый срок ввода объекта в эксплуатацию – 15 августа 2022 года.
110. ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница», ГБУЗ СК «Кисловодская городская специализированная инфекционная больница», ГБУЗ СК «Кисловодская городская детская больница», ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница» (здание 2-го терапевтического отделения), ГБУЗ СК «Поликлиника № 1».

Кисловодской городской детской больницы (1966 года постройки), в которой был проведен только текущий ремонт¹¹¹.

Нарушение графиков производства работ по мероприятиям Подпрограммы и Перечня приводило к ежегодным неиспользованным остаткам бюджетных средств, которые в дальнейшем подтверждались к использованию в очередном финансовом году.

По состоянию на 1 января 2022 года остатки неиспользованных средств по четырем нереализованным мероприятиям Перечня составили 2 346,1 млн рублей, из них 41,6 % приходилось на реконструкцию и модернизацию ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница (I этап), 37 % – на строительство дворца спорта «Арена Кисловодск».

На 24 июня 2022 года остатки неиспользованных бюджетных средств по четырем нереализованным мероприятиям уменьшились до 1 760,9 млн рублей, из них 55,5 % приходится на реконструкцию и модернизацию ГБУЗ СК «Кисловодская городская больница (I этап) (приложение № 25 к отчету).

По итогам 2021 года из семи запланированных значений целевых показателей (индикаторов) Подпрограммы не достигнуты значения следующих:

- количество новых мест в общеобразовательных организациях Ставропольского края, введенных в рамках софинансирования за счет средств федерального бюджета (план – 1 116, факт – 0);
- количество новых мест в дошкольных организациях Ставропольского края, введенных в рамках софинансирования за счет средств федерального бюджета (план – 280, факт – 0);
- доля граждан среднего возраста (женщины – 30–54 года, мужчины – 30–59 лет), систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности граждан среднего возраста (план – 37,5, факт – 34,9)¹¹².

Уровень технической готовности объектов капитального строительства (план – 100 %, факт – 86,4 %).

Основными причинами недостижения значений показателей (индикаторов) Подпрограммы по количеству новых мест в общеобразовательных и дошкольных организациях Ставропольского края к запланированному сроку являлось нарушение

111. Информация администрации города-курорта Кисловодска на запрос Счетной палаты Российской Федерации.

112. На фактическое значение данного показателя во многом оказало влияние введение ограничительных мер на проведение занятий физкультурой и спортом в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19. В соответствии с постановлением Губернатора Ставропольского края от 26 марта 2020 г. № 119 «О комплексе ограничительных и иных мероприятий по снижению рисков распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 на территории Ставропольского края» в течение 2021 года периодически вводились ограничения на проведение занятий в сфере физической культуры и спорта для граждан.

подрядчиками графика выполнения работ при строительстве объектов и сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Основным показателем результативности использования субсидий, предоставляемых из федерального бюджета на строительство (реконструкцию) объектов капитального строительства, являлся прирост технической готовности объектов капитального строительства.

В связи с нарушением графиков выполнения работ при строительстве объектов и сроков ввода объектов в эксплуатацию несвоевременно достигнуты показатели результативности использования субсидии «Прирост технической готовности объектов», установленные на отчетную дату в соглашениях о предоставлении субсидии по 11 мероприятиям (включая нереализованные мероприятия).

Основными причинами нарушения сроков ввода объектов в эксплуатацию и несвоевременного достижения показателей результативности использования субсидий являлись: необходимость корректировки проектной документации и повторного прохождения государственной экспертизы, недобросовестное исполнение подрядными организациями своих обязательств, позднее заключение и расторжение муниципальных контрактов и необходимость изменения их условий в связи с удорожанием строительных материалов.

Все строящиеся (реконструируемые) в рамках Подпрограммы и Перечня объекты капитального строительства отражены в действующем Генплане, изменения в который не вносились.

За счет внебюджетных средств в рамках Перечня мероприятий предусмотрена реализация мероприятий по реконструкции и строительству газопроводов (срок реализации – 2017–2021 годы) с предусмотренным объемом финансирования на весь срок реализации мероприятия в объеме 34,6 млн рублей, а также строительству сетей электроснабжения, трансформаторных подстанций в местах сосредоточения нагрузки и распределительных подстанций для электроснабжения новых и существующих площадок города-курорта Кисловодска (срок реализации – 2020–2024 годы) с предусмотренным объемом финансирования на весь срок реализации мероприятия – 265,8 млн рублей.

По итогам реализации мероприятия по реконструкции и строительству газопроводов фактическое финансирование за счет внебюджетных источников составило 100 % от запланированного объема.

Оценка соблюдения критериев аудита эффективности в разрезе объектов Подпрограммы и Перечня представлена в [приложении № 26](#) к отчету.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Регион КМВ – комплексный объект государственного управления, отдельные вопросы социально-экономического развития которого на федеральном, региональном и местном уровнях в настоящее время распределены в рамках широкого перечня документов стратегического планирования.

Структура управления социально-экономическим развитием КМВ не оптимизирована. В частности, утратившая полномочия по непосредственному государственному управлению КМВ Администрация Кавказских Минеральных Вод продолжает функционировать в качестве органа государственной власти (государственного органа) Ставропольского края.

Несмотря на статус КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения:

- на федеральном уровне не определены цели по комплексному и долгосрочному социально-экономическому развитию КМВ, которые бы ориентировали деятельность участников стратегического планирования всех уровней государственного управления, и характеризующие их количественные и (или) качественные показатели;
- полноценная система управления социально-экономическим развитием КМВ не сформирована: не решен вопрос управления комплексностью достижения целей и задач социально-экономического развития региона, отсутствует документально закреплённая система последовательно связанных измеримых целей и задач социально-экономического развития КМВ.

В результате деятельность участников стратегического планирования системно не взаимоувязана с комплексными и долгосрочными целями социально-экономического развития КМВ и критериями их достижения, что не позволяет концентрировать финансовые ресурсы на стратегически важных приоритетах развития экономики и социальной сферы региона.

8.2. Комплексность достижения стратегических целей, задач и результатов, определенных документами стратегического планирования, в регионе КМВ не обеспечена:

- документы стратегического планирования, определяющие вопросы социально-экономического развития КМВ, в полном объеме не реализованы, что связано с досрочным прекращением их реализации;
- запланированные в регионе КМВ результаты реализации Стратегии СКФО-2025¹¹³ и Стратегии СК-2035 (I этап, 2019–2021 годы), а также Стратегии Кисловодска-2035 (I этап, 2019–2021 годы) достигнуты не в полном объеме;

113. На дату досрочного завершения реализации Стратегии СКФО-2025 с 10 мая 2022 года.

- результаты федеральных программных документов по социально-экономическому развитию КМВ достигнуты не в полном объеме, что связано с досрочным прекращением большинства из указанных документов, отсутствием подготовленной проектно-сметной документации, несогласованностью периодов реализации мероприятий и программных документов;
- последовательность и преемственность в реализации федеральных программных документов по социально-экономическому развитию КМВ отсутствовала, поскольку недостигнутые цели и нерешенные задачи не учитывались при разработке новых программных документов.

8.3. Сфера реализации мероприятий госпрограммы СКФО в регионе КМВ охватывала отдельные вопросы его социально-экономического развития, в том числе вопросы регионального и местного значения, которые напрямую не связаны с развитием КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения. Реализация в регионе КМВ широкого перечня мероприятий вне указанной программы имела разрозненный характер и системно не взаимосвязана по целям, задачам, срокам, показателям и исполнителям, а финансовые ресурсы рассредоточены между госпрограммой СКФО и различными «отраслевыми» государственными программами Российской Федерации.

8.4. По региону КМВ отсутствует системное и полное отражение реализуемых (запланированных к реализации) крупных инвестиционных проектов от целеполагающих документов стратегического планирования до документов территориального планирования, комплексно не определены социально-экономические эффекты и необходимые финансовые ресурсы.

В условиях отсутствия в законодательстве о стратегическом планировании в Российской Федерации требований к условиям и порядку досрочного прекращения реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов и стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не обеспечивается соблюдение принципа преемственности и непрерывности стратегического планирования, определенного частью 4 статьи 7 Федерального закона № 172-ФЗ.

8.5. Применение для группировки мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ непрограммных документов, не отнесенных к документам стратегического планирования:

- усложняет систему государственного управления социально-экономическим развитием КМВ и не закрепляет за конкретным федеральным органом исполнительной власти ответственности за достижение в целом конечных результатов реализации мероприятий;
- не предусматривает реализацию всего комплекса проектов (мероприятий), направленных на долгосрочное и комплексное социально-экономическое развитие

КМВ и обеспечивающих конкурентоспособность региона как оздоровительно-туристского кластера;

- не обеспечивает возможность объективной оценки конечных результатов реализации мероприятий;
- не предусматривает финансового обеспечения для всего перечня планируемых мер.

8.6. Большинство реализованных (реализуемых) мероприятий в регионе КМВ имеет неотложный характер, связанный с решением текущих проблем. Непроработанность управленческих решений по реализации системообразующих проектов не позволила обеспечить переход КМВ к новому качеству роста на основе расширения существующих специализаций. Прежде всего причинами срыва реализации системообразующих проектов стали недостатки проведения предплановых работ и недооценка специфики организации взаимосвязей между различными участниками указанных проектов.

8.7. По итогам анализа и оценки рисков, проведенного с учетом мнения экспертного сообщества, выявлено 14 основных рисков, влияющих на достижение стратегических целей развития КМВ, наиболее существенными из которых являются внутренние риски.

Устаревшая материально-техническая база санаторно-курортного комплекса, высокий износ коммунальной и инженерной инфраструктуры, недостаточная обеспеченность дорожно-транспортной инфраструктуры являются источниками рисков, препятствующими повышению конкурентоспособности КМВ как оздоровительно-туристского кластера.

На существенность рисков наряду с традиционными недостатками КМВ влияют вновь возникшие негативные события, связанные с введением ограничительных мер и кризисными явлениями в экономике, при этом ни один из рисков не является критическим для стратегических целей по социально-экономическому развитию КМВ.

8.8. Анализ соответствия стратегических и территориальных документов города-курорта Кисловодска показал недостаточную их взаимоувязку, что препятствует комплексному развитию муниципальных образований. Так, положения Генплана только на 47 % соответствуют положениям Стратегии Кисловодска-2035.

8.9. По результатам анализа документов стратегического и территориального планирования города-курорта Кисловодска установлено:

- отсутствие последовательности подготовки документов стратегического и территориального планирования различного уровня;
- «редуцированный состав» генерального плана, который не отражает особенности социально-экономического развития муниципального образования;

- наличие большого количества ограничений градостроительной деятельности, устанавливаемых в рамках отраслевого законодательства, без учета стратегических направлений развития территории КМВ;
- отсутствие контроля за соответствием генеральных планов документам стратегического планирования, а также возможности сформировать комплексный документ стратегического планирования (с пространственной частью);
- отсутствие требований для содержания стратегий социально-экономического развития муниципальных образований;
- отсутствие межуровневой и межведомственной согласованности планируемых мероприятий по развитию различных инфраструктур на территориях регионов и муниципальных образований;
- длительные сроки последовательного внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования.

8.10. Отсутствие у документов территориального планирования статуса документов стратегического планирования не позволяет сформировать иерархическую систему последовательно связанных документов стратегического планирования, обеспечивающую преемственность целей, сбалансированность по задачам и их ресурсному обеспечению на федеральном, региональном и местном уровнях, а также применять к ним требования, предусмотренные законодательством Российской Федерации о стратегическом планировании.

8.11. Зоны ГСО, установленные в целях охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель, не актуализировались с 1985 года и требуют пересмотра.

8.12. В рамках Подпрограммы и Перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года в 2016–2024 годах предусмотрено финансирование 37 мероприятий в объеме 9 426,2 млрд рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 8 361,2 млн рублей (88,7 %).

Группировка мероприятий и их финансирования в указанных документах позволила скоординировать работу федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по их реализации.

8.13. В течение всего срока реализации Подпрограмма и Перечень не охватывали широкого спектра социально-экономического развития КМВ, формирование мероприятий осуществлялось без учета использования его конкурентных преимуществ и общей концепции развития как единой туристской системы:

- в состав реализуемых в 2016–2021 годах мероприятий практически не вошли мероприятия по развитию санаторно-курортного потенциала, обеспечению транспортной доступности, снижению антропогенной нагрузки на территорию города, подготовке высококвалифицированных специалистов;

- в составе реализуемых и перспективных мероприятий отсутствуют крупные стратегические мероприятия, имеющие ярко выраженный эффект, связанный с реализацией перспективных направлений развития КМВ, а также объединяющие туристские дестинации региона в единое целое;
- в состав реализуемых и перспективных мероприятий включен ряд мероприятий по реализации полномочий совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – например, по развитию социальной инфраструктуры, которые не имеют прямого отношения к развитию КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона федерального значения.

8.14. На реализацию мероприятий Подпрограммы и Перечня в 2016–2021 годах направлено 8 687,5 млн рублей, из них за счет средств федерального бюджета – 7 399,2 млн рублей (85,2 %).

Оценка объемов бюджетных средств и внебюджетных источников свидетельствует об их недостаточности для комплексного развития КМВ.

Сложившийся подход к решению проблем городов-курортов обусловлен ограниченными бюджетными возможностями по финансированию мероприятий, в результате:

- отбор мероприятий проходил исходя из первоочередных потребностей городов-курортов, наличия разработанной проектной документации и имеющихся объемов финансирования;
- мероприятия носят точечный и поочередный характер реализации;
- применялось искусственное дробление крупных проектов на этапы реализации (дворец спорта «Арена Кисловодск», реконструкция Кисловодской городской больницы);
- источники финансирования крупных проектов в составе перспективных мероприятий не определены.

8.15. Реализация мероприятий Подпрограммы и Перечня, направленных преимущественно на развитие системы образования, физкультуры и спорта, сохранение и реконструкцию значимых объектов историко-культурного наследия, безопасность населения курорта, благоустройство города Кисловодска, оказала положительное влияние на качество жизни населения и имиджевую составляющую федерального курорта:

- с учетом ввода в эксплуатацию построенных (модернизированных) объектов образования число школьников, обучающихся во вторую смену, сократится более чем в два раза (до 713 человек);
- реализация проектов в области физкультуры и спорта позволила увеличить охват систематически занимающихся физической культурой и спортом с 9,8 до 13,1 % общего числа детей в возрасте от 5 до 18 лет;

- за счет реставрации фасадов исторических зданий, реконструкции значимых объектов культурного наследия, работ по благоустройству и ремонту улиц за пять лет существенно обновлен исторический центр Кисловодска. Администрацией города-курорта Кисловодска работа осуществлена за счет сочетания различных механизмов и источников финансирования, что является примером системного и целостного подхода к планированию и реализации мероприятий;
- дополнительным эффектом от реализации указанных мероприятий явилась положительная динамика показателей по туристскому потоку в городе-курорте Кисловодске, который в 2021 году в 2,6 раза превысил показатель 2020 года.

8.16. Однако запланированные результаты реализации Подпрограммы и Перечня мероприятий по развитию г. Кисловодска администрацией города-курорта Кисловодска достигнуты не в полном объеме. Так, из 34 объектов, планируемых к вводу в эксплуатацию в 2021 году, реализовано 30 мероприятий, в том числе финансируемых за счет бюджетных средств – 29.

С учетом критериев аудита эффективности деятельность Правительства Ставропольского края и администрации города-курорта Кисловодска оцениваются как недостаточно эффективные:

- не реализованы в установленные сроки мероприятия по строительству (реконструкции) пяти объектов;
- по шести объектам нарушены сроки ввода объектов в эксплуатацию;
- по итогам 2021 года не достигнуты четыре показателя из семи запланированных целевых показателей (индикаторов) Подпрограммы;
- по 11 мероприятиям (объектам) не достигнуты показатели результативности использования субсидий в части прироста технической готовности объектов капитального строительства.
- ежегодно имелись остатки неиспользованных бюджетных средств, которые подтверждались к использованию на очередной финансовый год;
- установлены случаи увеличения в 2022 году объемов финансовых ресурсов без увеличения плановых значений показателей, характеризующих результаты реализации Перечня в сумме 271,5 млн рублей в связи с пересчетом стоимости строительства на завершение объектов «Строительство средней общеобразовательной школы на 1 000 мест в городе-курорте Кисловодске», «Строительство дворца спорта «Арена Кисловодск».

8.17. Положительным итогом реализации мероприятий с учетом критериев аудита эффективности стало следующее:

- построенные и введенные в эксплуатацию объекты капитального строительства соответствуют запланированным показателям по мощности и эксплуатируются по назначению;

- все строящиеся (реконструируемые) в рамках Подпрограммы и Перечня объекты капитального строительства отражены в генеральном плане города-курорта Кисловодска.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендациями поручить в срок до 2 октября 2023 года:

- 1) Минэкономразвития России совместно с федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики и Ставропольского края подготовить предложения по корректировке Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2030 года в части определения целей, направленных на комплексное и долгосрочное социально-экономическое развитие КМВ как особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации, имеющего федеральное значение, а также характеризующих эти цели количественных и (или) качественных показателей;
- 2) Минэкономразвития России совместно с федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики и Ставропольского края рассмотреть предложения Счетной палаты Российской Федерации:
 - по возможным вариантам формирования управленческой структуры, ответственной за организацию комплексности достижения целей и задач социально-экономического развития КМВ, и документальному закреплению системы измеримых целей социально-экономического развития КМВ на всех уровнях государственного управления;
 - по проведению анализа состава мероприятий перечня по комплексному развитию городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды до 2030 года, актуализации и приоритизации мероприятий по срокам реализации и источникам финансирования в целях обеспечения комплексного подхода к развитию КМВ и повышения его конкурентоспособности как оздоровительно-туристского кластера;
- 3) Минэкономразвития России рассмотреть вопрос:
 - о внесении изменений в Положение о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹¹⁴, Методические рекомендации по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий

114. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822.

по ее реализации¹¹⁵ в части определения условий и порядка досрочного прекращения реализации стратегии социально-экономического развития макрорегиона и стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

- о внесении изменений в Градостроительный кодекс в части содержания утверждаемой части документов территориального планирования и расширения прав муниципальных образований по разработке планов развития инфраструктур и градостроительных регламентов;
 - о внесении изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ в части отнесения документов территориального планирования к документам стратегического планирования и наделения органа исполнительной власти полномочиями по установлению минимальных требований для стратегий социально-экономического развития муниципального уровня;
- 4) Минздраву России, Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, правительствами Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики:
- провести комплексное обследование состояния КМВ как эколого-курортного региона федерального значения в части состояния и рационального использования лечебных и рекреационных ресурсов, экологической обстановки, недропользования, землепользования, градостроительной деятельности, в целях сохранения природного потенциала территории;
 - с учетом результатов проведенного комплексного обследования провести актуализацию границ зон ГСО и режимов хозяйственной деятельности, расположенных на территории КМВ в целях обеспечения сохранности лечебных природных ресурсов;
- 5) Росреестру совместно с правительствами Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики и органами местного самоуправления, входящими в КМВ: сформировать перечень объектов капитального строительства (зданий, строений, сооружений), а также земельных участков, находящихся в первой и второй зонах ГСО КМВ (в разрезе форм собственности), включая объекты незавершенного строительства.

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

9.3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе.

115. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2017 г. № 132.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Хасан Тимижев

генеральный директор АО «Кавказ.РФ» –
государственного института развития Северо-Кавказского
федерального округа

Развитие социальной и туристической инфраструктуры на Северном Кавказе – часть долгосрочной стратегии Правительства Российской Федерации. Поэтому, несмотря на сдвиги в планировании и реализации конкретных мероприятий, их выполнение как на территории Кавминвод, так и по округу в целом будет продолжено. Программа развития Северо-Кавказского округа – это гибкий инструмент, который меняется в зависимости от ситуации в стране и мире и от того, как совершенствуются управленческие подходы.

На горнолыжных курортах, находящихся в управлении АО «Кавказ.РФ», мы применяем принцип комплексного развития территорий. Для этого разрабатываются мастер-планы, которые учитывают уже строящиеся объекты инфраструктуры, участки под проекты резидентов особых экономических зон и интересы правообладателей из сферы малого бизнеса.

Регион КМВ, как и курортные зоны в республиках, – это сложные территории с точки зрения урегулированности земельно-имущественных отношений. Данный фактор оказывает значительное влияние на сроки реализации проектов. Институтам развития совместно с региональными властями и федеральными ведомствами предстоит решать эти проблемы, шаг за шагом мы будем обновлять инфраструктуру курортов, привлекать резидентов и инвесторов, приводить действующие объекты к единому архитектурному облику.

КМВ включают в себя несколько городов-курортов, перед которыми стоят те же задачи. В этом году фонд «ДОМ.РФ» и Институт Генплана Москвы приступили к разработке мастер-плана агломерации Кавминвод. Документ будет учитывать реализованные и запланированные мероприятия госпрограммы, а также предложения, которые определяют развитие Кавминвод как многопрофильного центра туризма на ближайшие 20 лет.

Комплексное развитие территории КМВ, в том числе и в части транспортной логистики, происходит параллельно с проектированием и строительством современных курортов в республиках, эти процессы взаимосвязаны. Сейчас большая часть туристов попадает к нам через аэропорт и вокзал города Минеральные Воды, в связи с чем ОАО «РЖД» в сезон запускает мультимодальные перевозки. В будущем, на мой взгляд, отдельным направлением внутреннего туризма станут межрегиональные маршруты, в которых оздоровительные программы в КМВ будут сочетаться с пляжным отдыхом в Дагестане и горными турами.



Мнения



Анатолий Артамонов

Председатель Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам, руководитель рабочей группы по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти Ставропольского края по вопросам комплексного развития Кисловодска

Вопросы комплексного развития городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды находятся на постоянном контроле в комитете Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. Особенно пристальное внимание уделяется всероссийской здравнице, жемчужине Кавминвод – городу-курорту Кисловодску. В связи с этим в Совете Федерации с 2017 года на постоянной основе осуществляет свою деятельность рабочая группа по взаимодействию с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти Ставропольского края по вопросам комплексного развития Кисловодска. В ноябре 2020 года в данную группу помимо сенаторов вошли представители федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти Ставропольского края и администрации Кисловодска, что позволило повысить эффективность работы группы.

В опубликованном отчете Счетной палаты всесторонне проанализированы промежуточные итоги выполнения подпрограммы «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод» госпрограммы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», а также реализации перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р. Указаны положительные результаты реализации данных мероприятий, выявлены отдельные значимые недостатки, в том числе системного характера, предложены эффективные пути их решения.

Счетная палата установила, что поддержка из федерального бюджета, направленная на реализацию мероприятий по развитию системы образования, физкультуры и спорта, а также на реконструкцию объектов культуры и благоустройство города-курорта Кисловодска, оказала положительное влияние на качество жизни населения и имиджевую составляющую курорта. Это подтверждается в ходе регулярных рабочих поездок членов группы в Кисловодск и проведения в городе-курорте выездных заседаний. Положительные изменения, произошедшие в Кисловодске, отмечены жителями города-курорта и отражены в статистике посещения новых социальных объектов, финансирование которых осуществлялось в том числе из федерального бюджета.

В отчете Счетной палаты также представлены критические замечания, в частности о невыполнении или частичном достижении целевых показателей, непроработанности отдельных управленческих решений и плановых документаций, предложены действенные способы устранения выявленных недоработок и недостатков. Данные рекомендации обязательно будут учтены для последующей реализации в практической работе нашей группы.

Особо отмечу важность предложения Счетной палаты, согласно которому необходимо обеспечить нормативно закреплённую комплексность достижения целей, задач и мероприятий социально-экономического развития КМВ на всех уровнях государственного управления с выделением и приоритизацией крупных стратегических мероприятий, имеющих ярко выраженный социально-культурный и экономический эффект, объединяющих туристские дестинации региона в единое целое. Реализация данного предложения Счетной палаты будет способствовать наиболее успешному развитию не только Кисловодска, но и КМВ в целом.



Анна Береговскіх

советник РААСН, член-корреспондент МААМ,
заместитель председателя Комитета ТПП РФ
по предпринимательству в сфере экономики недвижимости,
член Совета НП «Национальная гильдия градостроителей»,
руководитель Института территориального планирования «Град»

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия достаточно ярко показал отсутствие системы в планировании развития территорий страны на примере территории КМВ и Кисловодска. Есть набор институционализированных инструментов, каждый из которых выполняет свою задачу, но которые вместе не способны создать целостность, стать оркестром. Виноваты здесь все: дирижер, инструменты и музыканты...

Вероятно, многие причины выявленных недостатков кроются не в ошибках организации управления и планирования на конкретных муниципальных и региональных уровнях территорий КМВ, а в несовершенстве действующего федерального законодательства.

Стратегия социально-экономического развития Кисловодска рассчитана на реализацию до 2035 года, а генеральный план, будучи документом не стратегическим, – до 2042 года. Как такое может быть? К сожалению, это повсеместная практика. Стратегии принимаются на 10–15 лет, а тактические документы, направленные на их реализацию (генеральные планы), – на 20–25 лет. Конечно, никто не мешал региональным и муниципальным властям выстроить одинаковые горизонты планирования в стратегиях социально-экономического развития, документах территориального планирования, муниципальных комплексных программах инфраструктурного развития, бюджетных программах, чтобы обеспечить связность целевых показателей и планируемых мероприятий по их достижению. Но и обязанности такой нет. А как показывает практика, в большинстве регионов придерживаются только обязательных норм, и то не в полной мере. Например, даже при существующей норме об обязательности в течение шести месяцев после утверждения генерального плана внести необходимые изменения в программы комплексного развития транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур, такие действия в Кисловодске произведены не были.

В то же время действующее законодательство не поощряет инициатив, документы территориального планирования должны строго соответствовать установленным требованиям по составу и содержанию. А если региональные и муниципальные задачи выходят за рамки установленных требований? Кисловодск, как и многие другие, разрабатывает дополнительный документ – мастер-план, который приводит к еще большей разбалансировке действий по управлению пространственным развитием.

Представляется, что требование по синхронизации решений всех документов может быть выполнено только при переходе на принципиально иную модель управления

развитием территорий, которая четко разграничит стратегические и тактические решения, определит единые горизонты планирования для всех документов, выстроит логику управления: от стратегических приоритетов и целевых показателей к конкретным инфраструктурным и инвестиционным проектам.

Вторая важная причина отсутствия синхронизации решений в разных документах – действующий до сих пор документоориентированный подход (свойственный уровню технологического развития прошлого века), а не объектноориентированный, реализация которого при сегодняшнем уровне развития федеральных и региональных государственных информационных систем не представляется сложной. Отсутствие единой цифровой модели пространственных данных о планируемых объектах и связанного с ней единого реестра мероприятий по реализации инфраструктурных и стратегических проектов при современном уровне цифровых технологий демонстрирует явные признаки цифровой незрелости государственного и муниципального управления.

Решением названных проблем станет создание комплексного инфраструктурного плана регионального развития, связанного с жилищным и иным инвестиционным строительством, в формате цифровой информационной модели управления развитием территорий на платформе государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности. Будь создана такая модель в КМВ, Счетной палате не пришлось бы тратить столько усилий на выявление противоречий и несовместимостей, цифровой инструмент показал бы результаты автоматически.

Более того, цифровая информационная модель управления развитием территорий (ЦИМ УРТ) может помочь не только в оценке реализации мероприятий системы планирования. Самое главное – используя ее, можно значительно повысить эффективность самого планирования, сгруппировать инфраструктурные проекты во времени и пространстве, рассчитать ожидаемые эффекты, оценить влияние строительства того или иного объекта на комплексное развитие территории города, агломерации или всей территории КМВ.

С созданием ЦИМ УРТ в систему управления развитием территорий, ее инфраструктуры и жилищного строительства будут внедрены принципы доказательной политики, активно продвигаемые Счетной палатой в государственное и муниципальное управление. Информационно-аналитические возможности, заложенные в программный комплекс, позволят в режиме постоянного мониторинга на региональном и местном уровне проводить систематическую оценку влияния создаваемых объектов инфраструктуры на комплексное социально-экономическое развитие территорий и своевременную перенастройку планов на основе сделанных выводов и фактических изменений по реализации инфраструктурных и инвестиционных проектов.

Важнейшим преимуществом ЦИМ УРТ является то, что утвержденные документы стратегического, территориального и бюджетного планирования в виде системы конкретных решений «вольются» в единую цифровую модель и преобразуются из отдельных документов планирования в целостный инструмент управления.



Дмитрий Землянский

директор Центра пространственного анализа
и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС,
научный сотрудник географического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова, кандидат географических наук

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата подняла сразу несколько системных вопросов горизонтальной и вертикальной координации управления социально-экономическим и пространственным развитием в России.

Регион Кавказских Минеральных Вод – одна из самых сложных пространственных и управленческих структур в стране. Во-первых, как особо охраняемый эколого-курортный регион федерального значения, КМВ являются территорией федеральных управленческих компетенций. Этот статус, обеспечивающий повышенное внимание органов публичной власти федерального уровня, одновременно накладывает и множество ограничений. Во-вторых, регион КМВ представляет собой одну из немногих в России многоядерных агломераций без четко выраженного единого планировочного и управленческого центра. Соответственно, как и любая другая агломерация, это территория межмуниципальных взаимоотношений. В-третьих, и как эколого-курортный регион, и как агломерация регион КМВ затрагивает территории нескольких субъектов (Ставропольского края, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской республик), что делает его зоной межрегиональных контактов.

Такое сочетание статусов определяет потребность и запрос на вертикальные (федерация – регионы – муниципалитеты), межрегиональные (Ставропольский край – Карачаево-Черкесия – Кабардино-Балкария) и межмуниципальные (муниципалитеты в составе агломерации) управленческие решения. Причем если вертикальные связи в России систематизированы и институционализированы, то регулирование горизонтальных контактов не решает всех возникающих вопросов. Именно поэтому до сих пор в стране не так много примеров создания межмуниципальных управленческих структур в агломерациях, причем межрегиональные договорные отношения вообще остаются единичными, а такие предложенные федеральные меры поддержки взаимодействия, как горизонтальные субсидии, остаются слабо востребованы.

Наиболее подробно вопрос взаимодействия рассматривается в отчете через призму документов стратегического и территориального планирования. Отмечается множество примеров недостаточной согласованности документов федерального, регионального и муниципального уровней, документов стратегического, бюджетного и территориального планирования, несогласованности исполнения документов и отдельных мероприятий во времени. В то же время недостаточно детально рассмотрены вопросы горизонтальной синхронизации указанных документов между соседними регионами и муниципалитетами, на территории которых расположен

регион КМВ. В качестве основного решения этих проблем по итогам отчета рекомендуется задать единые цели в рамках Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, вслед за которой, в соответствии с нормативной базой, должны быть скорректированы и другие документы.

Такой комплекс вопросов взаимодействия определяет и задачи по формированию прозрачной управленческой структуры надрегионального уровня, которая могла бы упорядочить взаимоотношения одновременно и с федеральным центром, и с муниципалитетами. По итогам мероприятия эксперты Счетной палаты предлагают рассмотреть несколько вариантов такой структуры.

Основной акцент в отчете сделан на развитии инфраструктуры и благоустройства КМВ. При этом немного за кадром остается вопрос экономической и бюджетной самостоятельности этого региона. Почему же территории с такими уникальными ресурсами и потенциалом не удастся самостоятельно решить вопросы своего развития и требуется постоянное привлечение дополнительных ресурсов федерального бюджета?

Прежде всего, усилить выводы мероприятия помогла бы оценка роли теневой экономики и неформальной занятости в развитии рынка труда, формировании доходов населения и ограничении возможностей поступления собственных доходов в муниципальные и региональные бюджеты. На территории КМВ сразу несколько ключевых отраслей специализации (рекреация и туризм, оптовая и розничная торговля, сельское хозяйство, легкая промышленность) традиционно характеризуются повышенной ролью неформальных взаимоотношений. Именно предприятия, работающие в теневом секторе, чаще всего и нарушают установленные градостроительные регламенты, что потом создает дополнительные задачи по ликвидации таких последствий и корректировке документов стратегического планирования, примеры которых отмечают авторы отчета. Учет этих часто не фиксируемых статистикой сфер позволил бы сделать стратегическое и, особенно, территориальное планирование (которое «ближе к земле») более эффективным. Может быть, цели и мероприятия стали бы более реалистичными и приземленными, а оценка потребности в развитии инфраструктуры – более точной.



Ольга Гладких

глава регионального исполкома
Народного фронта (ОНФ)
в Ставропольском крае

Курортный регион Кавказские Минеральные Воды – поистине уникальная территория нашей страны. 130 открытых минеральных источников двенадцати типов – такого количества и разнообразия нет ни в Карловых Варах, ни в Баден-Бадене. Лечебный нарзан, мягкий климат с большим числом солнечных дней, красивейшая природа, чистый воздух делают Кавказские Минеральные Воды не только нашим бесценным достоянием, но и накладывают большую ответственность за сохранение этого богатства.

Впервые информация о проблемах Кавминвод прозвучала в повестке Народного фронта на самом высоком уровне в 2016 году на Межрегиональном форуме ОНФ в диалоге с Президентом России Владимиром Владимировичем Путиным. Активисты Народного фронта сетовали на отсутствие всестороннего анализа реальной ситуации на курортах КМВ в части недропользования, землепользования, градостроения, состояния лечебно-рекреационных ресурсов, экологической и демографической составляющих и заявляли о первоочередной необходимости мониторинга указанных позиций. По итогам Форума ОНФ Президент дал соответствующие поручения. Однако исполнить их в полной мере в существующих условиях не представлялось возможным.

Устаревшая материально-техническая база санаторно-курортного комплекса, высокий износ коммунальной и инженерной инфраструктуры, недостаточная обеспеченность дорожно-транспортной инфраструктуры препятствуют развитию КМВ как оздоровительно-туристского кластера. В то же время наличие ограничений для хозяйственной деятельности на уникальных природных территориях не дает возможности решать вышеуказанные проблемы. Значительная часть территории городов-курортов находится в первой и второй зонах горно-санитарной охраны. Эти зоны, установленные в целях охраны природных лечебных ресурсов, не актуализировались с 1985 года и требуют пересмотра.

Среди огромного количества нормативных актов, регламентирующих хозяйственную деятельность на территории курортов, встречаются как дублирующие, так и противоречащие друг другу. Несколько одновременно действующих программ и стратегий развития территорий также не согласованы друг с другом. При этом отсутствует орган государственной власти, ответственный за их реализацию в целом и координацию деятельности всех участников.

В отчете Счетной палаты Российской Федерации отражены все аспекты, о которых последние годы говорят эксперты ОНФ.

Особо ценной для экспертов Народного фронта является рекомендация Счетной палаты о проведении комплексного обследования состояния КМВ как эколого-курортного региона федерального значения в целях сохранения природного потенциала территории, на основе которого необходимо актуализировать границы зон горно-санитарной охраны и режимов хозяйственной деятельности, расположенных на территории КМВ. Именно это должно стать фундаментом для создания и реализации проектов развития курортного региона.

Особое место занимают Кавминводы и на социально-политической карте Ставропольского края. Территория с интересным экономическим потенциалом часто становится эпицентром социального напряжения. Даже благие намерения и созидательные инициативы требуют здесь особо тщательного подхода.

Так, в 2020 году в крае презентовали проект создания велотерренкура – велосипедно-пешеходной трассы протяженностью около 75 километров, которая должна была пройти по склонам гор-лаколитов и объединить города КМВ единой всесезонной спортивной и досуговой инфраструктурой. Проект вызвал широкий общественный резонанс. В социальных сетях поднялась волна негодования в сообществе экологических активистов. Общественники начали бить тревогу по поводу предстоящего вывода гектаров земли из ООПТ, расширения имеющихся автодорог на заповедных территориях, прокладки велодорожек и строительства коммуникаций над источниками нарзанов и т. п. Социальное напряжение временами выплескивалось в митинги и акции протеста против «варварского проекта, который уничтожит экологию региона». Активисты Народного фронта приложили немало усилий для нейтрализации подобных настроений путем изучения реальной ситуации, организации публичных диалогов общественников с властью с привлечением экспертов. Однако следует отметить, что не все оказалось так однозначно. Проект, действительно, не мог быть реализован в существующих правовых рамках, противоречивых и порой неактуальных в современных условиях. Опыт показал, что для поддержки жителями подобных инициатив требуется больше открытости со стороны власти. Содержание проектных документов и экологических экспертиз должно быть доступно населению. Именно недостаток информации дает повод деструктивным силам общества использовать экологическую повестку для раскачивания протестных настроений в обществе.

Поэтому наведение порядка в управлении курортами Кавказских Минеральных Вод и приведение в систему всех мероприятий по стратегическому и территориальному планированию развития региона с обязательным комплексным обследованием состояния КМВ – это то, что будет гарантировать социально-политическую стабильность и обеспечит перспективы развития курортов Кавказских Минеральных Вод.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Алексей Тихомиров

заместитель Председателя Счетной палаты
Республики Крым

Республика Крым является одним из наиболее динамично развивающихся туристических и санаторно-курортных регионов России.

Благоприятные природно-климатические условия, особое геополитическое положение, историческое и культурное наследие Республики Крым постоянно привлекают в регион на отдых и лечение жителей из других регионов России и разных стран мира. Поэтому важнейшим направлением стратегического развития Республики Крым закономерно является курортно-рекреационный комплекс: обеспечение комплексного развития туристских территорий, диверсификация туристского продукта, ориентированного на различные сегменты туристского рынка, повышение качества туристских услуг, повышение квалификации работников курортно-туристской сферы, приведение качества обслуживания туристов в соответствие с международными стандартами, развитие информационного поля для популяризации туристических продуктов, внедрение комплексной системы мониторинга удовлетворенности гостей качеством предоставленных туристских услуг, продвижение туристского продукта, развитие различных видов туризма, направленных на круглогодичную работу санаторно-курортного и туристского комплекса.

Проведенное Счетной палатой экспертно-аналитическое мероприятие имеет для Республики Крым высокую значимость и актуальность.

Постановлением Правительства Российской Федерации 11 августа 2014 года утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года», в рамках которой начаты мероприятия по созданию инфраструктуры для развития туристско-рекреационных кластеров. С 1 января 2022 года, после прекращения действия указанной ФЦП, реализация мероприятий осуществляется в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя». Целевым показателем (индикатором) программы является ввод до 2025 года пяти новых туристско-рекреационных кластеров, которые позволят активизировать инвестиционную и туристическую деятельность в Республике Крым. Предусмотрены строительство и реконструкция объектов обеспечивающей инфраструктуры: кластер «Детский отдых и оздоровление», г. Евпатория; кластер «Лечебно-оздоровительный отдых», г. Саки; кластер «Район озера Чокракское»; кластер «Черноморский»; кластер «Коктебель».

Всего на создание кластеров в период 2017–2025 годов предусмотрено выделение из федерального бюджета более 32 млрд рублей.

На сегодняшний день завершены ряд объектов:

- реконструкция автомобильной дороги на гору Клементьева, Феодосия, Республика Крым;
- строительство разводящих сетей газопровода среднего давления в с. Оленевка Черноморского района Республики Крым;
- реконструкция разделительных дамб под обустройство передвижения инвалидов, велосипедного транспорта и электромобилей и улиц г. Саки, Республика Крым;
- строительство пешеходной набережной, реконструкция улиц туристического маршрута средневекового центра города, трамвайного пути и контактной сети г. Евпатория.

Развитие туристской инфраструктуры в Республике Крым не ограничено мероприятиями по реализации кластеров. Действие свободной экономической зоны также влияет на потенциал развития туристической отрасли в части повышения инвестиционной привлекательности полуострова. Ведется работа по направлению «Туризм и индустрия гостеприимства». Республика Крым выбрана в качестве пилотного региона по созданию перспективных объектов по обращению с ТКО за счет средств, предусмотренных на реализацию нацпроекта «Экология». Комплекс мероприятий в рамках программно-целевого бюджетирования рассматривается на полуострове с учетом экологической повестки и туристической привлекательности региона.

Ключевые выводы, сделанные по итогам экспертно-аналитического мероприятия, и рекомендации Счетной палаты Российской Федерации будут учтены Счетной палатой Республики Крым в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.



Роман Босько

аудитор Контрольно-счетной палаты
города Севастополя

Задачами государственной политики регионального развития являются сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в городах и сельской местности в различных регионах, а также достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации в период 2020–2025 годов. Для решения этих задач в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» (далее – Программа) утверждены предельные объемы финансирования для города Севастополя в сумме 123 889,2 млн рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 117 825,5 млн рублей (95,1 %), из них остатки прошлых лет – 2 615,3 млн рублей; средств бюджета города Севастополя – 6 063,7 млн рублей (4,9 %).

Цели и задачи Программы соответствуют Основам государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹, указам Президента Российской Федерации², а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации³.

Соглашениями предусмотрены такие результаты использования субсидии, как:

- количество введенных в эксплуатацию объектов;
- количество реализованных мероприятий.

Программа реализуется с 2017 года и подразумевает строительство 198 объектов и завершение 10 мероприятий. По состоянию на 1 октября 2022 года из программы исключено 25 объектов, введено в эксплуатацию 62 объекта, или 31,3 % запланированных к реализации.

Деятельность исполнительных органов государственной власти города Севастополя – ответственных главных распорядителей бюджетных средств за реализацию

-
1. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».
 2. Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
 3. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

мероприятий Программы в полном объеме обеспечена нормативными правовыми актами, соответствующими законодательству Российской Федерации.

Ресурсное обеспечение на реализацию мероприятий Программы утверждено в 13 государственных программах города Севастополя.

По состоянию на 1 октября 2022 года федеральные средства и средства бюджета города Севастополя, направленные на реализацию мероприятий государственных программ города Севастополя в рамках Программы, исполнены в объеме 15 533,0 млн рублей, или 59,6 % общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на реализацию вышеуказанных мероприятий в сводной бюджетной росписи (26 045,4 млн рублей).

Объем выплаченных авансовых платежей в 2022 году, не подтвержденных актами выполненных работ, составил 1 757,8 млн рублей.

В соответствии с соглашениями, заключенными с Минэкономразвития России на 2022 год, и с учетом внесенных в них изменений предусмотрено ввести в эксплуатацию 35 объектов, в том числе три переходящих с 2018 года, два – с 2021 года, и реализовать три мероприятия.

Строительная готовность 35 объектов, подлежащих вводу в эксплуатацию в 2022 году, варьируется от 100 до 4 %. Более трети объектов (14 единиц) находятся в зоне риска несвоевременного ввода в эксплуатацию в текущем году.

Основными проблемами при реализации проектов по строительству и реконструкции объектов капитального строительства на территории города Севастополя являются:

- неисполнение обязательств ресурсоснабжающими организациями в части подключения объектов к инженерно-коммуникационным сетям;
- недостаточно высокое качество управления проектами на этапе подготовки исходно-разрешительной документации и отбора земельных участков для реализации инвестиционных проектов;
- низкое качество проектной документации.

В результате возникает необходимость корректировки проектных решений в ходе реализации проекта на этапе строительно-монтажных работ, а перенос сроков начала этих работ ведет к изменению стоимости строительства объекта.

В качестве примера, отражающего основные проблемы реализации объектов Программы на территории города Севастополя, можно привести ситуацию с выполнением мероприятий по строительству и реконструкции объектов канализационного хозяйства в населенных пунктах Байдарской долины.

В ходе проверки установлено, что государственная программа города Севастополя «Развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры города Севастополя», в рамках

которой реализовывались мероприятия по канализованию Байдарской долины, не проходила государственную экологическую экспертизу⁴.

В целях реализации мероприятий по канализованию сел Байдарской долины в период с декабря 2016 года по ноябрь 2018 года заключено 11 государственных контрактов на выполнение проектно-изыскательских работ на общую сумму 82 287,18 тыс. рублей. Стоимость принятых по промежуточным актам приемки выполненных работ составила 27 022,91 тыс. рублей, оплачено подрядным организациям – 23 832,71 тыс. рублей. Все 11 государственных контрактов расторгнуты в одностороннем порядке, в том числе 1 государственный контракт – по решению подрядчика, 10 государственных контрактов – по решению заказчика.

По итогам анализа представленной документации и законодательства сделаны выводы о том, что результаты выполненных работ не могут быть использованы для дальнейшей реализации мероприятий по строительству и реконструкции объектов канализационного хозяйства в населенных пунктах Байдарской долины в связи с ограничением возможности увеличения мощности очистных сооружений⁵ в поясе санитарной охраны Чернореченского водохранилища (результатирующий объект – «Реконструкция КОС-5 с. Озерное»).

Контрольно-счетная палата города Севастополя обратила внимание, что разработка проектно-сметной документации подрядными организациями проводилась в том числе в соответствии с техническими условиями, выданными ГУПС «Водоканал», предполагающими увеличение производительности КОС-5 в с. Озерное. При этом ГУПС «Водоканал» на момент утверждения технических условий было известно об утверждении проекта организации водоохранных зон и зон санитарной охраны (ЗСО) 1, 2, 3 пояса поверхностного источника водоснабжения – Чернореченского водохранилища, предназначенного для хозяйственно-питьевого водоснабжения в части зон санитарной охраны в границах города Севастополя, и расположении результирующего объекта – «Реконструкция КОС с. Озерное» – в границах этих зон. Эти факторы исключают возможность реконструкции результирующего объекта с увеличением мощности в будущем без нарушения требований статьи 6.4 Федерального закона № 73-ФЗ. С правовой точки зрения выдача технических условий организацией, осуществляющей эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, подтверждает техническую возможность подключения проектируемого объекта к существующим сетям инженерно-технического обеспечения ГУПС «Водоканал» на момент их подписания.

-
4. В нарушение статьи 12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
 5. Пункт 1 части 3 статьи 44 Водного кодекса Российской Федерации, статья 6.4 Федерального закона от 03.06.2006 № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ).

Помимо федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» на территории города Севастополя реализуются региональные проекты, одним из которых является формирование комфортной городской среды (город федерального значения Севастополь).

Документы стратегического планирования города Севастополя в части формирования комфортной городской среды для жителей и гостей города Севастополя не в полной мере основываются на принципах единства и целостности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, реалистичности, измеримости целей, соответствия показателей целям.

Качество городской среды города Севастополя характеризуется как неблагоприятное⁶. При этом в период 2018–2020 годов наблюдается ежегодный рост индекса качества городской среды. Показатели роста соответствуют значениям целевого показателя – «Среднее значение индекса качества городской среды по Российской Федерации, %», утвержденного соглашением с Минстроем России.

Рост индекса качества городской среды в основном достигается за счет роста показателей развития улично-дорожной сети, социально-досуговой инфраструктуры и прилегающих пространств. При этом отрицательное влияние на темп роста общего показателя качества городской среды оказывает ежегодное снижение на 3 балла (10 %) показателя качества городской среды в части развития озелененных пространств.

Причины ежегодного снижения показателя развития озелененных пространств на территории города Севастополя Департаментом городского хозяйства города Севастополя не определены и не анализировались, что исключает возможность разработки мероприятий по их устранению и повышению вышеуказанного показателя.

Чтобы обеспечить комплексный подход в достижении цели – повышение индекса качества городской среды, Контрольно-счетная палата города Севастополя рекомендует включить в целевые индикаторы государственных программ показатели, применяемые при расчете индекса качества городской среды, в том числе индикатор развития озелененных пространств.

Мероприятия по благоустройству в рамках формирования современной городской среды (количество обустроенных общественных пространств) реализуются ежегодно на 100 %.

Основным нарушением при реализации объектов благоустройства можно назвать тот факт, что заказчик без проведения конкурентных процедур закупки заключал трехсторонние договоры, предметом которых являлось осуществление строительного контроля по поручению заказчика при проведении капитального ремонта объектов

6. По результатам расчета в 2020 году индекса качества городской среды.

благоустройства. Цена трехсторонних договоров рассчитана с применением нормативов затрат, применяемых для определения затрат заказчика на осуществление строительного контроля на объектах капитального строительства. При этом в силу пунктов 10, 36, 37 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ объекты благоустройства не являются объектами капитального строительства.

Общий объем расходов средств субсидии, источником финансового обеспечения которой в 2020 году являются межбюджетные трансферты из федерального бюджета (с учетом софинансирования из бюджета города Севастополя) и бюджета города Москвы, на вышеуказанные цели составил 25 332,42 тыс. рублей.

По результатам контрольного мероприятия средства возвращены в бюджет в полном объеме.



Елена Боева

Председатель Контрольно-счетной палаты
Хабаровского края

Поднятая Счетной палатой Российской Федерации проблематика комплексного развития инфраструктуры и благоустройства территории субъекта Российской Федерации актуальна и для Хабаровского края.

Комфортная и безопасная среда для жизни является одной из национальных целей, определенных Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в рамках которой планируется улучшение качества городской среды.

На территории Хабаровского края находится семь городов с численностью населения 960 280 человек, что составляет 74,3 % численности населения края.

Одним из основных стратегических направлений края является обеспечение устойчивого развития населенных пунктов, которое предполагает развитие городской (поселковой, сельской) среды путем создания современных и эстетичных территорий с развитой инфраструктурой, в том числе обеспечение безопасного пребывания жителей на общественных территориях в муниципальных образованиях края, формирование качественной среды для вовлечения населения в активный образ жизни, создание так называемых центров притяжения для жителей городов и поселений, вовлечение граждан в решение вопросов по благоустройству городской среды, воспитание у них ответственного отношения к окружающему миру.

Сегодня гражданам важно, как обеспечено освещение улиц, обустроены тротуары, скверы, парки, набережные, центральные улицы, дворовые территории. Благоустройство таких территорий необходимо, чтобы жизнь жителей Хабаровского края была удобнее и комфортнее.

Основными документами стратегического планирования, включающими в себя мероприятия по развитию инфраструктуры и благоустройству территорий Хабаровского края, повышению его туристической привлекательности, являются Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года и Стратегия социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года.

Контрольно-счетная палата края постоянно проводит финансово-экономические экспертизы проектов государственных программ Хабаровского края, контрольные мероприятия на предмет законности и эффективности использования средств краевого бюджета на их реализацию. Таким образом осуществляется контроль

соответствия региональных проектов и госпрограмм целям и задачам, определенным основными документами стратегического планирования.

В ходе мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой Хабаровского края, установлено, что индекс качества городской среды с 2016 года неизменно растет и в целом по региону характеризуется следующими данными.



Только успешная реализация мероприятий региональных проектов и госпрограмм позволит повысить уровень благоустройства населенных пунктов Хабаровского края, улучшить их облик в целом, а также повысить ответственность жителей края по отношению к благоустраиваемым территориям не только за счет участия самих жителей в этом процессе, но и за счет создания центров притяжения жителей, где они смогут реализовывать свои творческие и (или) предпринимательские идеи. Все это должно способствовать повышению туристской привлекательности Хабаровского края.

Рекомендации Счетной палаты

Счетная палата предлагает Правительству поручить Минэкономразвития России совместно с федеральными органами исполнительной власти и высшими органами исполнительной власти Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики и Ставропольского края в срок до 2 октября 2023 года:

1. Подготовить предложения по корректировке Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2030 года для определения целей, направленных на комплексное и долгосрочное социально-экономическое развитие КМВ, и характеризующих эти цели количественных и/или качественных показателей.

На федеральном уровне не определены измеримые стратегические цели по комплексному и долгосрочному социально-экономическому развитию Кавказских Минеральных Вод. Это приводит к рассогласованности действий участников стратегического планирования и не позволяет сформировать полноценную систему управления социально-экономическим развитием региона.

2. Рассмотреть предложение о возможных вариантах управленческой структуры, ответственной за организацию комплексности достижения целей и задач социально-экономического развития Кавказских Минеральных Вод, а также вопрос о документальном закреплении системы измеримых целей социально-экономического развития Кавказских Минеральных Вод на всех уровнях государственного управления.

Реализация в Кавказских Минеральных Водах широкого перечня мероприятий по социально-экономическому развитию региона¹ не имеет системного характера и не взаимосвязана по целям, задачам, срокам, показателям и исполнителям. Финансовые ресурсы рассредоточены между государственной программой «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и различными отраслевыми государственными программами Российской Федерации.

1. Перечень мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавказские Минеральные Воды до 2030 года утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р (далее – Перечень № 2540-р).

Так, с 2016 года, параллельно с мероприятиями госпрограммы СКФО, в рамках 14 отраслевых государственных программ Российской Федерации² предусматривались разобщенные мероприятия в сфере капитального строительства в Кавказских Минеральных Водах.

Невозможность синхронизации этапов реализации широкого перечня проектов (мероприятий) и концентрации ресурсов на конкретных направлениях развития Кавказских Минеральных Вод стала причиной в том числе увеличения сроков создания отдельных капитальных объектов и возникновения незавершенного строительства в регионе³.

3. Провести комплексное обследование состояния Кавказских Минеральных Вод как эколого-курортного региона федерального значения в целях сохранения природного потенциала территории; на основе проведенного обследования актуализировать границы зон горно-санитарной охраны и режимов хозяйственной деятельности, расположенных на территории Кавказских Минеральных Вод.

Зоны горно-санитарной охраны (далее – ГСО) установленные в соответствии с постановлением Правительства Совета Министров РСФСР от 9 июля 1985 г. № 300, не пересматривались и нуждаются в актуализации на территории трех субъектов Российской Федерации. Обновление требований позволит оценить объективность установления границ защиты природных лечебных факторов и лечебно-оздоровительных территорий, отчасти решить проблемы с режимом их использования, а также с имеющимися и строящимися объектами.

Вопрос актуализации границ округов горно-санитарной охраны города-курорта Кисловодска поднимался Советом Федерации Федерального Собрания

-
2. Госпрограммы Российской Федерации: «Развитие здравоохранения», «Доступная среда», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие образования», «Развитие культуры и туризма», «Развитие культуры», «Развитие туризма», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы», «Охрана окружающей среды», «Комплексное развитие сельских территорий», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.
 3. По состоянию на 1 января 2022 года количество объектов незавершенного строительства региональной (муниципальной) собственности нежилого назначения, финансовое обеспечение которых осуществлялось за счет средств федерального бюджета, составляло 24 единицы. В том числе в Ставропольском крае – 8 объектов, в Кабардино-Балкарской Республике – 3 объекта, в Карачаево-Черкесской Республике – 12 объектов.

Российской Федерации⁴ и Правительством Российской Федерации⁵ с 2014 года. В 2018 году планировалось решение этого вопроса⁶, что реализовано не было. Мероприятие по актуализации границ ГСО городов-курортов федерального значения Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Пятигорск включено в состав Перечня № 2540-р.

4. Счетная палата предлагает Правительству Российской Федерации поручить Росреестру совместно с правительствами Ставропольского края, Карачаево-Черкесской Республики, Кабардино-Балкарской Республики и органами местного самоуправления, входящими в Кавказские Минеральные Воды, в срок до 2 октября 2023 года сформировать перечень объектов капитального строительства (зданий, строений, сооружений), а также земельных участков, находящихся в первой и второй зонах горно-санитарной охраны Кавказских Минеральных Вод (в разрезе форм собственности), включая объекты незавершенного строительства.

В рамках мероприятия установлено, что на федеральном, региональном и местном уровнях власти отсутствует объективная информация о количестве объектов, находящихся в первой и во второй зонах ГСО. Во многом ситуация обусловлена разграничением прав собственности на имущество между уровнями власти, в том числе на объекты санаторно-курортного назначения Кавказских Минеральных Вод.

Например, согласно данным Минэкономразвития России, на 1 января 2021 года в Кавказских Минеральных Водах числилось 86 объектов незавершенного

-
4. Постановление от 9 июля 2014 г. № 388-СФ, предписывающее органам власти субъектов Российской Федерации, территории которых находятся в пределах КМВ, принять меры по вынесению на местность установленных границ округа зон ГСО КМВ и курортов федерального значения.
 5. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р в 2018 году планировалась подготовка проекта постановления Российской Федерации об актуализации границ округов ГСО города-курорта Кисловодска (впоследствии срок перенесен на 2021 год). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р мероприятие планируется к реализации в 2021–2022 годах с внесением в 2023 году соответствующего проекта акта в Правительство Российской Федерации. В настоящее время проведены предпроектные работы.
 6. В 2018 году планировалась подготовка постановления Российской Федерации об актуализации границ округов ГСО города-курорта Кисловодска в рамках Перечня мероприятий, впоследствии срок был перенесен на 2021 год.

строительства⁷, однако при подготовке мастер-плана для Кавказских Минеральных Вод⁸ выявлено всего 40 объектов незавершенного строительства, находящихся на землях особо охраняемой природной территории (информация представлена в приложении № 16 к отчету о мероприятии).

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

-
7. На начало 2021 года по 7 объектам обеспечено финансирование в рамках государственных программ, строительство 32 объектов завершено и осуществляется регистрация и передача прав собственности, по 30 объектам разработана проектно-сметная документация, строительство 6 объектов приостановлено, в течение 2021 года вовлечено в хозяйственный оборот 11 объектов незавершенного строительства.
 8. Исполнитель работ – ООО «Картфонд».

Инфографика

У истоков живой воды

Как изменились Кавказские Минеральные Воды за последние 100 лет



- Пятигорский Государственный бальнеологический институт
- Цандеровский институт врачебной гимнастики в г. Ессентуки
- 4 клиники в городах-курортах
- 4 санатория

1920
1922 г.
около 7 тыс. чел. /год

Восстановительный период



1925
Строительство санаториев к 1925 году:
10 - в Кисловодске, 6 - в Железноводске,
6 - в Ессентуках, 4 - в Пятигорске

• Развертывание клиник бальнеологического института (4 клиники)
• в Кисловодске - клиника им. В.И. Ленина,
• на базе санатория «Красный Октябрь» - филиал клиники проф. Обука,
• на базе санатория «Крепость» - филиал клиники проф. Бурмина

Коренная перестройка

Создание Государственного центрального института курортологии

Первый советский санаторий «За индустриализацию» - прототип санаториев, построенных позже

1930

Курорт социалистического типа

Новое лечебное учреждение - грязелечебница



- Новые санатории - 98 санаториев в Кавминводах
- Между городами-курортами ходят электропоезда
- Реконструкция улиц, площадей
- Развитие пищевой промышленности (хлебо-, мяскокомбинаты)



Развитие промышленности, транспорта, сельского хозяйства для нужд курорта

1941

Военное положение

1941 г.
190 тыс. чел. /год

1943

Восстановительный период

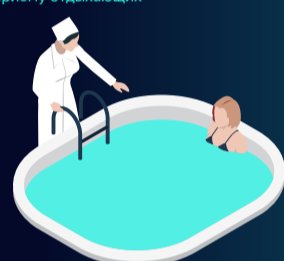
Нанесен ущерб более чем на 600 млн руб.:
• имущество разграблено
• часть санаториев разрушена
• вывели из строя ГОС, ТЭЦ, железнодорожные пути, объекты пищевой промышленности

1946

Развитие курортного дела

- Восстановлена инфраструктура
- Санатории приступили к приему отдыхающих

1956 г.
около 300 тыс. чел. /год



1958

- Около 50 здравниц действовало только в Кисловодске
- Институт курортологии был объединен с институтом физиотерапии в Государственный НИИ курортологии и физиотерапии Минздрава РСФСР
- С 1948 года действует кафедра специализации и усовершенствования врачей-курортологов

1971 г.

416 тыс. чел. /год

Укрупнение санаториев и массовое курортное строительство



- Запущена Кисловодская канатная дорога, Кисловодский цирк (1973)
- Функционирует 82 санатория (37 профсоюзных) и 16 пансионатов

Пик расцвета курортного дела



1980 г.

около 1 млн. чел. /год

Широко применяют различные методы физиотерапии, климатотерапии, лечебную физкультуру, терренкур и др.

1990

Деграляция курортного дела

- НИИ курортологии и физиотерапии преобразован в «Научный центр восстановительной медицины и курортологии» Минздрава России
- Сокращение посещаемости санаториев Кавминвод

1998 г.

68 % загруженность здравниц Кавминвод

Восстановительный период

2000 г.

около 500 тыс. чел. /год

Сроки реализации госпрограммы 2013 - 2030 гг.

Ответственный исполнитель программы
Министерство экономического развития Российской Федерации

Утверждение Государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

2014

Развитие туристического и медицинского кластера

2019 г.

1.2 млн. чел. /год

Создание инновационного медицинского кластера на территории региона Кавминводы:

- университетская клиника, Медицинский университет и Научно-исследовательский центр
- 3 медицинские клиники, центры реабилитации и санаторно-курортного лечения на базе санаториев
- технопарк, социальная инфраструктура

2021

9 вузов осуществляют подготовку специалистов в области туризма, гостиничного и ресторанного бизнеса

118 здравниц



26 туристических и гостиничных комплексов

- Утвержден перечень мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавминводы
- Разработан Стратегический мастер-план города-курорта Кисловодск до 2030 г. (2020 г)

2030

план 2030 г.

5 млн. чел. /год

• Реализация Государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

• Реализации перечня мероприятий по комплексному развитию городов-курортов региона Кавминводы



Тематические проверки Счетной палаты

Тематические проверки по курортам Северного Кавказа

Часть проверок Счетной палаты была посвящена состоянию и развитию курортов Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО). Так, Счетная палата провела проверку в АО «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК»). Общество является ключевым институтом развития туркластера на Кавказе и управляющей компанией особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ). Проверка [показала](#), что АО «КСК» в 2018 году не достигло поставленных стратегических целей и не обеспечило запланированный рост турпотока и рабочих мест в регионе. Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций составил чуть более 2 млрд рублей, или 8 % заявленного объема. По мнению Счетной палаты, для полноценного развития туркластера необходимо изучить имеющийся международный опыт, провести исследование рынка специалистов и организовать подготовку необходимых квалифицированных кадров.

Еще одна проверка в этой сфере [была связана](#) с государственным управлением АО «Кавминкурортресурсы» (далее – АО «КМКР»). Эта компания является крупнейшим недропользователем региона, обеспечивающим санаторно-курортный комплекс Кавминвод минеральными водами и лечебной грязью, а заводы по розливу минеральных вод – сырьем. Как показала проверка, разведанные и оцененные запасы минеральной воды общества составляли более 42 % общего объема в регионе, а лечебных грязей – более 43 %. При этом месторождения лечебных грязей были освоены менее чем на 1 %, а минеральной воды – примерно на 15 %.

Кроме того, АО «КМКР» не в полном объеме соблюдало основные требования к рациональному использованию и охране недр. Так, 26 из 149 скважин практически не использовались, меры по их ликвидации (консервации) или дальнейшему использованию не были приняты. При этом 95 % годовой добычи минеральной воды приходилось всего на 18 скважин.

По итогам проверки АО «Кавминкурортресурсы» выполнили представление Счетной палаты. В частности, компания внедрила в свою деятельность систему экологического менеджмента, в рамках которой отслеживается движение отходов от их образования до переработки (размещения) специализированными предприятиями.

Тематические проверки по развитию Северного Кавказа

Еще одно направление контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты связано с развитием Северного Кавказа. Так, по результатам [оценки](#) выполнения госпрограмм на территории Северного Кавказа Счетная палата пришла к выводу, что меры поддержки СКФО не обеспечили опережающих темпов социально-экономического развития региона. Всего в 2018 году на реализацию госпрограмм на этой территории было направлено 323,6 млрд рублей – на 23,3 % больше, чем было

в 2017 году. Около 77 % этих расходов – средства федерального бюджета. Основной объем выделенных средств (169,4 млрд рублей) составляют дотации субъектам Северного Кавказа. Все бюджеты социально ориентированные: свыше 50 % составляют расходы на образование и социальную политику. Однако, несмотря на значительную поддержку из федерального бюджета, кардинальных изменений в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов СКФО не произошло. Для существенных положительных изменений необходимо расширять налоговый потенциал, привлекать инвестиции, повышать качество управления региональными финансами.

По [итогам](#) стратегического аудита деятельности институтов развития СКФО Счетная палата пришла к выводу, что их результативность не являлась высокой и не оказывала существенного влияния на экономику региона. Всего в 2017–2019 годах региональным корпорациям развития удалось привлечь около 9 млрд рублей внебюджетных инвестиций, то есть 70 % запланированного объема. В результате реализации инвестиционных проектов создано чуть более одной тысячи новых рабочих мест – 45 % запланированного количества.

По результатам анализа Счетная палата рекомендовала определить стратегические цели и ориентиры деятельности для институтов развития при их реорганизации, расчете потребности в бюджетных ассигнованиях с обоснованием эффективности затрат, создании комплексной системы оценки их деятельности и профессиональной подготовки кадров.

Международная практика

Введение

До начала пандемии COVID-19 доля туристического сектора в глобальном ВВП, по данным аналитической компании Statista¹, [составляла](#) в среднем 10 %. Кризис в сфере здравоохранения привел к практически двукратному падению туристического оборота. Несмотря на постепенное смягчение и отмену коронавирусных ограничений, ожидается, что по итогам 2022 года доля сектора в глобальном ВВП [достигнет](#) отметки в 6,1 %.

справочно

Число людей в мире, совершивших хотя бы одну поездку в курортные и рекреационные зоны, также [сократилось](#) на 43 % по сравнению с 2019 годом (общее число туристических поездок [уменьшилось](#) на 61 %). Потеря рабочих мест в туристическом секторе на 2021 год [составила](#) 44 млн единиц (по сравнению с показателями 2019 года).

Медленное восстановление туристического потока, в свою очередь, существенно осложняет развитие и диверсификацию экономики туристических и рекреационных зон. По данным Всемирного банка на 2022 год, снижение турпотока [отражается](#) на всей цепочке производства добавленной стоимости – от услуг туристических агентств, онлайн-сервисов бронирования, транспортных услуг до гостиничного сектора, организации экскурсий, торговли на местном уровне, производства и поставок продуктов питания.

Для многих туристических, курортных и рекреационных зон и регионов последствия пандемии COVID-19 усугубляются сезонным характером использования инфраструктуры и неравномерностью поступления доходов местного населения.

Подходы международных организаций

Всемирный банк (ВБ)

Всемирный банк уделяет особое внимание вопросам развития и диверсификации туристических регионов, в частности повышению устойчивости экономик данных зон, как с учетом возможного повторения пандемии или других чрезвычайных ситуаций, так и с учетом фактора сезонности. Эксперты ВБ [выделяют](#) несколько факторов,

1. Немецкая компания, специализирующаяся на рыночных и потребительских данных.

которые следует учитывать при реализации государственной политики, направленной на повышение устойчивости экономики туристических зон:

- спад в туристическом секторе приводит к снижению показателей в смежных отраслях (от организации поездок и транспортных услуг до производства продуктов питания и финансового сектора);
- доминирование малых и средних предприятий (МСП), а также индивидуальной и неформальной занятости² создает риски для финансовой и экономической устойчивости курортных регионов;
- меры государственной поддержки, направленные на развитие туристических и рекреационных зон, должны быть вписаны в общий контекст государственной политики развития регионов и в то же время учитывать специфические условия той или иной рекреационной зоны;
- меры государственной поддержки развития указанных регионов должны основываться на рыночных принципах оказания содействия наиболее успешным проектам в указанных зонах;
- дальнейшее восстановление и диверсификация экономик туристических зон должны включать развитие новых форматов туристической и рекреационной деятельности с учетом принципов устойчивого развития и «зеленого» туризма³;
- меры государственной поддержки должны учитывать возможности привлечения крупных частных компаний (в том числе на принципах государственно-частного партнерства) с целью как повышения устойчивости непосредственно туристической деятельности, так и привлечения местных поставщиков и производителей к участию в глобальных цепочках создания стоимости, что также позволит повысить финансовую устойчивость за счет снижения рисков неплатежей по кредитам;
- меры государственной поддержки развития рекреационных зон и регионов должны включать в себя поддержку инновационной деятельности – от цифровой трансформации экономик регионов до повышения квалификации занятых в данной сфере сотрудников.

2. Неформальная занятость (informal employment) – официально незарегистрированная трудовая деятельность, которая предполагает отсутствие юридического оформления отношений найма или факта самостоятельного обеспечения работой.

3. «Зеленый» туризм (экологический туризм) – форма устойчивого туризма, сфокусированная на посещении относительно не затронутых антропогенным воздействием природных территорий.

Международный валютный фонд (МВФ)

Взаимосвязь туристической привлекательности курортных регионов и ключевых факторов их развития является темой ряда исследований, проведенных под эгидой Международного валютного фонда.

По мнению экспертов МВФ, развитие инфраструктуры [выступает](#) определяющим фактором конкурентоспособности туризма в странах Юго-Восточной Европы.

В регионе Карибского бассейна среди ключевых составляющих развития курортов выделяют:

- уровень преступности;
- кадровый потенциал;
- гибкость рынка труда;
- уровень развития частного сектора;
- уровень доступности подключения к сети Интернет;
- конкурентоспособность и разнообразие ценового предложения;
- уровень готовности к стихийным бедствиям и другим чрезвычайным ситуациям.

Анализируя страны Юго-Восточной Азии и Центральной Америки, эксперты МВФ [приходят](#) к выводу о важности ряда показателей для повышения туристической привлекательности. Количество прибывающих туристов увеличивается вместе с показателями качества образования, управления, безопасности, инфраструктуры и информационно-коммуникационной открытости. Отношение числа прибывающих к населению напрямую связано с количеством поступивших в начальную школу, качеством местного управления и доступом к сети Интернет.

Устранение проблем в сфере регулирования бизнеса, таможенных процедур и государственных закупок способствует привлечению частного капитала в развитие и диверсификацию туризма, а также позволяет надлежащим образом планировать и реализовывать проекты, нацеленные на развитие регионального курортного потенциала.

В исследовании МВФ 2019 года, посвященном повышению туристической привлекательности Белиза, [отмечается](#), что повышение качества местного и регионального управления, улучшение ситуации в сфере правопорядка и снижение ущерба от стихийных бедствий приведет к росту туристического потока на 22 %. В свою очередь, увеличение числа туристов на 1 % приведет к росту экономики на 0,4 % ВВП.

В качестве среднесрочных приоритетов развития региональных курортов эксперты МВФ [выделяют](#):

- разработку и реализацию программ по интеграции местной промышленности в цепочки создания стоимости в туристической отрасли;
- поддержку образования в сфере гостиничных и рекреационных услуг;
- адресную поддержку уязвимых групп населения (молодежь, женщины, сельское население, коренные народы и занятые в неформальной экономике⁴);
- долгосрочную поддержку малого и среднего бизнеса;
- инвестиции в развитие экологических видов туризма в целях смягчения воздействия сектора на окружающую среду и более эффективного управления природными ресурсами;
- формирование системы регулярного мониторинга для своевременного получения данных, необходимых для принятия решений на местах;
- создание эффективных систем внешних и маркетинговых коммуникаций для повышения общей привлекательности туристических регионов, в том числе и для других видов деятельности, не связанных с туризмом.

Опыт зарубежных стран

Великобритания

Комплексное развитие инфраструктуры, создание безопасной, комфортной для проживания среды с учетом экологических инициатив, внедрение инновационных технологий и сервисов, ориентированных на человека, повышение эффективности управления городскими ресурсами – это те принципы, на которых основывается развитие «умных» регионов и «умных» городов. С 2021 года в Великобритании действует программа «Умные» устойчивые города» ([Smart Sustainable Cities](#)), направленная на внедрение инноваций в городской среде, поддержку экологических инициатив, улучшение качества транспортных услуг и повышение уровня безопасности городской среды.

4. Неформальная экономика (informal economy) – область человеческой деятельности, направленная на получение выгоды, основное регулирование в которой происходит при помощи доминирующих неформальных норм, может быть определена как вся экономическая деятельность, по разным причинам (отсутствие денежного капитала в обороте, высокие налоги, законодательные запреты) не учитываемая официальной статистикой и не входящая в ВВП.

В 2022 году Лондон возглавил рейтинг наиболее динамично развивающихся городов мира [Cities in Motion](#), составленный бизнес-школой Университета Наварры (IESE Business School). Авторы рейтинга оценивают качество жизни в более чем 170 городах из всех регионов мира по девяти критериям: экономика, человеческий капитал, социальная сплоченность, окружающая среда, управление, городское планирование, международные связи и имидж, технологии, транспортная система. Рейтинг охватывает широкий спектр показателей – от производительности труда до числа пользователей социальных сетей.

Рейтинг публикуется ежегодно, начиная с 2012 года. Лондон возглавлял его четыре раза (в 2015, 2019, 2021 и 2022 годах).

С 2018 года в столице Великобритании реализуется проект «Умный» Лондон вместе» ([Smarter London Together](#)), основными задачами которого являются:

- внедрение пользовательских сервисов (в том числе цифровых), предназначенных для удобства жителей и гостей столицы Великобритании;
- запуск проекта «Задача для общественных инноваций» ([Civic Innovation Challenge](#)), реализуемого при поддержке мэра Лондона, главной целью которого является поощрение сотрудничества крупных инновационных компаний и граждан для решения наиболее острых городских проблем;
- создание условий для поддержки инноваций, разработка и внедрение новых бизнес-моделей для сотрудничества с технологическими компаниями;
- запуск программы «Подключенный Лондон» (Connected London) для координации проектов по расширению охвата пятого поколения мобильной связи (5G);
- улучшение доступа к сети Wi-Fi в общественных местах;
- разработка городской стратегии по кибербезопасности для координации мер реагирования на киберугрозы;
- продвижение инноваций в области медицинских технологий;
- цифровизация логистической отрасли.

Указанные меры повышают туристическую привлекательность Лондона. По данным мэрии Лондона на 2022 год, туристические услуги и так называемая «вечерняя экономика»⁵ ежегодно [приносят](#) в бюджет столицы Великобритании около 36 млрд

5. Термин «ночная экономика» или «вечерняя экономика» (night-time economy, evening economy) используется для описания широкого спектра способов организации досуга в вечернее время – от похода в театр или в ресторан на ужин до посещения ночных клубов. По данным 2020 года Ассоциации местных правительств Великобритании (Local Government Association), ночная экономика ежегодно [приносит](#) доходы в бюджет страны на сумму более 60 млрд фунтов стерлингов (71,4 млрд долларов США).

фунтов стерлингов (42 млрд долларов США), они обеспечивают занятость более чем 700 тыс. человек. Власти Лондона подчеркивают, что одним из ключевых факторов, благоприятствующих увеличению туристического потока, является развитие инфраструктуры и благоустройство территорий.

Республика Корея

Ручей Чхонгечхон – одна из главных достопримечательностей Сеула, пользующаяся популярностью среди местных жителей и туристов. В середине XX века ручей был спрятан под землю, над ним была возведена надземная автомобильная трасса. К 2005 году Администрация Сеула [восстановила](#) ручей, создав новое городское рекреационное пространство.

Работы по реализации проекта, проходившие с июля 2003 года по сентябрь 2005 года, состояли из пяти этапов:

- возведение строительных лесов;
- снятие верхнего покрытия автомобильной трассы;
- демонтаж оставшихся элементов дороги (после демонтажа около 95 % строительных отходов были переработаны);
- строительство системы канализации, возведение мостов над ручьем;
- благоустройство территории, прилегающей к ручью.

Общая стоимость проекта [составила](#) 384,4 млрд южнокорейских вон (282,7 млн долларов США), финансирование выделялось из городского бюджета.

Для реализации проекта восстановления ручья и благоустройства близлежащей территории были [учреждены](#) следующие ведомства:

- Центр по вопросам восстановления ручья Чхонгечхон (Cheonggyecheon Restoration Headquarters), выполнявший функции главного координатора проекта и напрямую подчинявшийся Администрации Сеула;
- Исследовательская группа по вопросам восстановления ручья Чхонгечхон (Cheonggyecheon Research Group) под эгидой Института развития Сеула (Seoul Development Institute), которая занималась проведением основных исследований и проверкой расчетов восстановительных работ;
- Гражданский комитет восстановления ручья Чхонгечхон (Cheonggyecheon Citizens' Committee), который занимался сбором общественного мнения относительно реализации проекта и доводил его до сведения Администрации Сеула.

Городские власти выполнили благоустройство территории, прилегающей к ручью. Территория [была разделена](#) на 22 района, которые разделялись на пять категорий:

- районы с сохраненными особенностями природного ландшафта;
- районы, подлежащие перепланировке и новой застройке;
- районы, подлежащие комплексной реновации в соответствии с требованиями к землепользованию и сохранению исторических особенностей;
- районы, где решения о реновации зданий принимались собственниками объектов самостоятельно на добровольной основе;
- районы, не подлежащие благоустройству и реновации.

справочно

Например, в одном из районов, отнесенном к первой категории, был создан парк, отремонтированы тротуары, часть улиц стала пешеходной.

В другом районе, подлежащем перепланировке, были отремонтированы фасады зданий. Несколько зданий были снесены, а на их месте построено одно большое здание. На другой территории, освободившейся после сноса, была организована зона отдыха под открытым небом.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Управление Генерального аудитора Новой Зеландии

В октябре 2019 года Совет⁶ округа Куинстаун-Лейкс (далее – Совет) [заклучил](#) договор с австралийским застройщиком Ninety Four Feet и инвестиционной компанией Augusta Capital о развитии района Лейквью⁷. В долгосрочном плане на 2021–2031 годы зафиксирована цель по возведению в данном районе жилых зданий, гостиниц, коворкингов⁸, коливингов⁹ и торговых точек, а также по созданию зоны отдыха

-
6. Орган местного самоуправления.
 7. Район на берегу бухты Куинстаун озера Уакатипу в регионе Отаго, расположенном на юго-востоке Южного острова.
 8. Коворкинг – офисное пространство, в котором любой желающий может арендовать одно или несколько рабочих мест.
 9. Коливинг предполагает, что у каждого жителя есть отдельное приватное пространство – одна или несколько комнат, а остальные зоны (кухни, санузлы, рабочие зоны и места отдыха) находятся в совместном пользовании. Пользователям коливингов обычно доступны услуги гостиничного типа, в частности круглосуточный консьерж-сервис и уборка. Как правило, такая недвижимость рассчитана на молодых людей без семьи, которые заинтересованы в активном досуге и общении с соседями, формировании сообщества друзей и единомышленников. Коливинги, как и коворкинги, относятся к экономике совместного потребления (sharing economy).

под открытым небом между постройками. Реализацию проекта планируется проводить в семь этапов – по оценкам Совета, это займет более 10 лет.

справочно

Участок земли был приобретен застройщиком за 75 млн новозеландских долларов (46,1 млн долларов США), при этом в договоре согласовано получение Советом доли прибыли от последующей эксплуатации инфраструктурных объектов.

Управление Генерального аудитора Новой Зеландии (далее – ВОА Новой Зеландии) по факту обращений граждан [проверило](#) соблюдение Советом установленных требований о продаже земли. Аудиторы изучили документацию, представленную Советом, и установили, что процесс принятия решения включал:

- получение и рассмотрение рекомендаций о потенциальной пользе для общества от застройки, включая экономические выгоды для района, повышение занятости и доходов населения в краткосрочной и в долгосрочной перспективах;
- проведение конкурентной процедуры для отбора подрядчиков в рамках госзакупок;
- оценку стоимости земли и возможной прибыли для Совета в будущем;
- сбор общественного мнения относительно концепции развития данной территории.

В своем заключении аудиторы отметили, что вся актуальная информация о проекте доступна на сайте Совета, что говорит о высоком уровне прозрачности его реализации. По итогам проверки ВОА Новой Зеландии пришел к выводу, что в процессе согласования проекта по развитию района Лейквью отсутствовали какие-либо нарушения.

Управление по аудиту и инспекциям Республики Корея

В 2020–2021 годах Управление по аудиту и инспекциям Республики Корея (далее – ВОА Республики Корея) [проверило](#) эффективность проекта по созданию «умных» городов, который был запущен в 2003 году. В реализации проекта принимают участие: Министерство земельных ресурсов, инфраструктуры и транспорта Республики Корея, местные правительства и компании, занимающиеся непосредственным выполнением строительных работ и работ по установке необходимого оборудования.

Завершение проекта запланировано на 2023 год. По состоянию на декабрь 2020 года 120 местных правительств уже реализовали или реализуют проекты «умных» городов. Всего ВОА провел 74 проверки в 58 различных районах страны. Аудит показал, что не все местные администрации разработали планы развития «умных» городов.

В «умных» городах Республики Корея планируется внедрить:

- систему регулирования дорожного движения в реальном времени;
- систему информации об управлении дорожным движением;

- систему управления дорожными происшествиями;
- систему контроля за соблюдением парковочных правил;
- систему информирования о ситуации на общественном транспорте;
- систему мониторинга безопасности в общественных местах;
- систему оповещения о чрезвычайных ситуациях.

ВОА выявил ряд нарушений, касающихся работы с оборудованием для эффективной работы данных систем. В частности, зафиксированы случаи установки лишнего оборудования для мониторинга дорожной ситуации в режиме реального времени, примерно в 60 % регионов не использовалось установленное оборудование для оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Исследования
по теме

Стратегия развития Северного Кавказа: основные вызовы

Статья посвящена применимости на Северном Кавказе различных подходов к стимулированию догоняющего развития. В работе выделяются два подхода: «модернизация сверху», опирающаяся на государственные вложения и господдержку крупных частных инвестиций, и «модернизация снизу», где основным драйвером выступает местный бизнес, а государство создает условия и ликвидирует барьеры на пути его успешного развития.

Проведенное исследование показало, что на Северном Кавказе есть определенные предпосылки для успеха «модернизации снизу». Среди таких предпосылок – положительное отношение респондентов к предпринимательству и его поддержке государством, готовность местного населения заниматься бизнесом, потенциал открытого социального капитала. При этом существующие барьеры, связанные прежде всего с недостатком человеческого капитала и низким качеством институциональной среды, могут воспрепятствовать успеху политики догоняющего развития.

[Подробнее](#)

Факторы обеспечения устойчивого функционирования и развития регионов Северо-Кавказского федерального округа

В статье раскрываются факторы обеспечения устойчивого функционирования и развития регионов Северо-Кавказского федерального округа. Исследование направлено на разработку направлений совершенствования механизма управления устойчивым развитием регионов субъектов СКФО на основании оценки отобранных ключевых параметров эффективности их развития.

Авторами проведен анализ развития регионов СКФО в разрезе основных факторов устойчивости региональной социально-экономической системы. Основная мысль исследования заключается в том, что разработку комплекса рекомендаций по совершенствованию управления устойчивым развитием регионов необходимо осуществлять с учетом имеющегося ресурсного потенциала территорий и увязкой с федеральными целями. Переход к устойчивому развитию регионов Российской Федерации возможен только при условии обеспечения устойчивого социально-экономического развития всех ее субъектов.

[Подробнее](#)

От Кавказа до Арктики: как выбрать модель развития регионов

Один из ключевых показателей эффективности регионов – их долговая устойчивость. Она помогает распределять кредиты, показывает, какие регионы смогут вернуть деньги, каким это сделать затруднительно. К наименее изученным факторам долговой устойчивости относится вертикальная бюджетная несбалансированность (далее – VFI). Она состоит из двух компонентов: сбалансированности бюджета и баланса вертикальных трансфертов. Первый компонент показывает, насколько велики у региона доходы и расходы, второй – сколько денег получает и отдает региональный бюджет федеральной казне и бюджетам иных регионов.

Авторы исследования обнаружили: если межрегиональные бюджетные трансферты высокие, то кредитный рейтинг тоже будет выше. Это происходит с большей вероятностью, если трансферты выше федеральных субсидий и дотаций. Видны также парные корреляции VFI с другими показателями. Например, обратная корреляция с оборотом малых и средних предприятий региона: чем больше денег в регионе проходит через малый и средний бизнес, тем меньше будет показатель несбалансированности бюджета.

[Подробнее](#)

Региональный обзор ОЭСР: эффективное использование мегатенденций для городов и сельских районов

Авторы доклада отмечают, что субнациональные органы власти, на долю которых в среднем приходится 57 % государственных инвестиций в странах ОЭСР, будут играть ведущую роль в наращивании инвестиций и обеспечении высокой отдачи от них. Чтобы максимизировать фискальные возможности инвестиций, субнациональным органам власти в том числе необходимо искать внешнее частное финансирование.

В дополнение к последствиям глобализации региональная политика должна будет реагировать на специфические воздействия трех типов глобальных мегатенденций:

- цифровизацию, автоматизацию и другие технологические изменения;
- демографические изменения, включая урбанизацию, старение и миграцию;
- изменения климата и нехватку ресурсов.

Эти мегатенденции будут отличаться от региона к региону. Адекватные меры должны учитывать их разнообразие, например путем направления новых инвестиций в региональное развитие и корректировки многоуровневых систем управления.

[Подробнее](#)

Повышение качества государственного управления в регионах Европы

В последние годы роль качества государственного управления как движущей силы экономического развития на субнациональном уровне стала объектом пристального внимания. Результаты данного исследования показывают, что качество местного самоуправления имеет большое значение для содействия экономическому росту в регионах Европы. Во-первых, есть данные о значительном прямом влиянии качества государственного управления на экономический рост. Во-вторых, политика, направленная на повышение качества институтов в регионах Европы, также приносит общесистемные преимущества.

Экономический эффект от повышения качества регионального управления может быть значительным с точки зрения ВВП и увеличения объема новых рабочих мест. Точная величина этих эффектов зависит от нескольких ключевых факторов, в том числе от исходного уровня качества правительства, его постоянства во времени и запаса капитала, которым наделен каждый регион. Относительно небольшое (на 5 %) повышение качества государственного управления может принести ощутимую финансовую прибыль как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

В 2023 году в РФ будет запущен единый турпортал «Кавказ Gran Turismo» с информацией о СКФО

Единый туристический портал «Кавказ Gran Turismo» планируется запустить в первом квартале следующего года с информацией о культуре, традициях, видах отдыха и природном потенциале регионов Северо-Кавказского федерального округа. Об этом сообщил ТАСС председатель экспертного совета комитета Госдумы по туризму, первый вице-президент Общенационального союза индустрии гостеприимства Христофор Константиныди. С помощью портала можно будет узнать о туристическом, культурном, природном потенциале, об активных видах отдыха, о ремеслах, промыслах, кухне и традициях. Проект устойчивого развития туризма на Северном Кавказе «Кавказ Gran Turismo» реализуется в рамках соглашения, подписанного министрами туризма восьми регионов РФ на федеральном совещании 8 апреля в Дербенте. Проект объединяет усилия регионов СКФО и Адыгеи по развитию и продвижению туристического потенциала Северного Кавказа.

15.11.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Комфорт отдыхающих стал одним из главных туристических трендов Ставрополя

Ставрополье, как и многие территории России, сейчас переживает бум внутреннего туризма. О том, как регион подготовился к наплыву отдыхающих и что делается для того, чтобы турпоток продолжал только расти, рассказал «Российской газете» губернатор Ставропольского края Владимир Владимиров.

09.10.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

В Кавказских Минеральных Водах Счетная палата РФ обнаружила 22 аварийные скважины

Из доступных нам источников первым о «горячих водах» Пятигорья сообщил в XIV веке арабский купец Ибн Баттута. Научный интерес к ним проявил Петр I, а в 1780 году у горы Машук возвели первое русское поселение – Константиногорскую крепость. О целебной силе местных вод и грязей пошла молва, у источников стали селиться люди, а в 1803 году Александр I признал Кавминводы государевым делом. Первым русским городом стал Пятигорск, тогда названный Горячеводском, потом заложили Минеральные Воды, Кисловодск, Ессентуки, Железноводск. Сегодня эти пять городов – основа «туристического кластера» Ставрополья. В администрации Кавказских Минеральных Вод сетуют, что вскоре можно потерять главное богатство – минеральную воду. В Кисловодске минералка уже утратила некоторые свои свойства, например количество углекислоты. Есть масса аварийных скважин, которые надо бетонировать и закрывать. Счетная палата РФ подтверждает: мониторинг недр КМВ – большая проблема. В регионе сегодня насчитывается 22 аварийные скважины глубиной от 70 до 3 тыс. метров. На это нужны десятки миллионов рублей, которых в местном бюджете нет.

20.09.2022 | Аргументы недели

[Полная версия публикации](#)

Та самая синергия: в стране растет запрос на стратегическое видение развития города или региона

Директор Института Генплана Москвы Татьяна Гук в интервью «Строительной газете» упомянула разработку мастер-плана агломерации Кавказских Минеральных Вод с детализированными проектными решениями для городов Ессентуки, Пятигорск, Железноводск. По ее словам, «это одна из немногих естественно сложившихся агломераций в России, где действительно люди ездят между городами. Там есть торговля, производство, развит агропромышленный комплекс. Там тоже есть свои особенности: старение жилого фонда, архитектуры, создание комфортной городской среды для ведения сервисного туризма, вопросы экологии. Не забываем и про жителей. Спектр вопросов большой, задача – расставить приоритеты».

12.09.2022 | Строительная газета

[Полная версия публикации](#)

Профсоюзам не поздоровилось. Генпрокуратура РФ через суд вернула их санатории государству

Суд удовлетворил иск Генпрокуратуры РФ об обращении в доход государства 34 санаторно-курортных учреждений, состоящих из 1 763 объектов недвижимости. Изначально все они принадлежали Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР), но затем часть активов в нарушение закона была реализована предпринимателям из Кавминвод, а также оказалась под контролем главы ФНПР Михаила Шмакова. Он выступал одним из ответчиков, но доказать законность сделок также не смог.

12.08.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

В России появятся спецзастройщики курортов

В России ожидается появление специализирующихся на курортной недвижимости девелоперов. Сейчас дефицит таких объектов в стране – около 2 млн кв. м. В число основных игроков могут войти федеральные застройщики ГК «Самолет», ГК «РКС Девелопмент», ГК «Алеан» и другие. Направление привлекательно для крупных компаний, но важно иметь административный ресурс на месте, говорят эксперты. «Стратегия развития курортной недвижимости обычно формируется у крупных федеральных игроков, в портфеле которых уже есть гостиничные объекты», – сказали «Известиям» в банке ДОМ.РФ.

05.07.2022 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Из жизни закупающих. Санатории поддержат из бюджета

У Крыма, который этим летом может недосчитаться туристов из-за закрытого аэропорта Симферополя, есть шансы компенсировать потери за счет пенсионеров и бюджетников. Полуостров оказался востребованным у операторов госзакупок, приобретающих путевки в санатории для нуждающихся за счет бюджетных средств. Здравницы готовы решать логистические проблемы запуском чартерных автобусов из других регионов или близлежащих аэропортов. С 24 февраля по середину июня путевок в санатории в сегменте госзакупок приобретено на 30 % больше, чем год назад, говорится в исследовании «Аktion Госзаказа» (входит в группу «Аktion»). Выбранная точка отсчета позволила определить влияние геополитического кризиса и санкционных ограничений на объемы госзакупок, поясняет ведущий эксперт «Аktion Госзаказа» Ирина Склярова. При этом в целом крупных контрактов стало больше. Чаще всего путевки в санатории и на курорты покупают отделения Пенсионного фонда (для пенсионеров), городские администрации (для региональных бюджетников и детей), федеральные ведомства (для сотрудников, детей и спортсменов). Цена заключенных соглашений варьируется от 27,6 тыс. до 98,97 млн рублей. По расчетам медицинского директора Ассоциации оздоровительного туризма и корпоративного здоровья Михаила Данилова, в этом году в здравницах страны отдохнут 6–6,5 млн человек – в том числе за счет путевок, оплачиваемых бюджетными средствами. Для отрасли это фактически означает выход на докризисный уровень: в 2021 году поток в санатории оценивался в 5,99 млн человек, в допандемийном 2019 году – в 6,12 млн. По оценкам гендиректора туроператора «Дельфин» Сергея Ромашкина, госзаказ обычно формирует около 10 % годовой загрузки здравниц.

21.06.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Ренат Акчурин предлагает провести отпуск на водах. За что он любит Кисловодск

Всемирно известный врач, кардиохирург, академик Ренат Акчурин рассказал «Российской газете», что приезжает в Кисловодск последние 20 лет и видит, как он меняется: «Да, мы говорим: вот в Турции хорошо, там сервис с утра до вечера. Хорошо в Баден-Бадене, там лечебные процедуры. Но мы забываем, что Кисловодск, вообще Кавказские Минеральные Воды – это особая курортная зона, где любой, кто имеет желание оздоровиться, может приехать и найти себе санаторий по вкусу, по своим хроническим заболеваниям. Надо оздоровить сердечно-сосудистую систему – тогда это Кисловодск. Желудочно-кишечный тракт – Железноводск или Ессентуки. А какие красивые минеральные воды здесь рождаются, сколько разновидностей! Нарзан, главный минеральный продукт Кавминвод, – это потрясающий целебный напиток. Он не только лечит, но еще и позволяет укрепить тело, когда вы принимаете тепленькую нарзанную ванну. Дает возможность успокоить нервную систему. И вообще это что-то невероятно красивое».

18.06.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Под Кисловодском появится медицинский кластер на 300 гектаров

Кавказские Минеральные Воды станут центром медицинского туризма в СКФО – здесь создадут лечебный кластер. Другие регионы также могут присоединиться к этому проекту, если у них появятся соответствующие компетенции. Об этом говорится в стратегии социально-экономического развития Северного Кавказа, которую ранее подписал премьер-министр РФ Михаил Мишустин. На первом этапе предлагается объединить действующие медицинские и санаторно-курортные, научные и образовательные организации КМВ для работы по направлению «реабилитация». На втором – определить приоритетные для лечебного туризма территории и создать систему связанных инфраструктурных объектов.

31.05.2022 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Причина и следствие: туризм не справился с господдержкой из-за COVID-19

Принятые правительством меры поддержки туротрасли оказались очень своевременными и востребованными. Наибольшую эффективность показала программа туристического кешбэка. При этом на достижение плановых показателей других программ негативно повлияли ограничительные меры, введенные для борьбы с пандемией. К таким выводам пришли аудиторы Счетной палаты, изучив эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на эти цели в 2019–2021 годах.

Одно из важных направлений поддержки – софинансирование строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров. В 2019–2021 годах в подпрограмме приняли участие 26 регионов, был создан 31 кластер. В общей сложности было потрачено 20,7 млрд рублей. При этом в 2019 году почти треть этих денег была использована без достижения результата, в 2020 году – 45 %. Так, удалось привлечь только 77 % от запланированного объема инвестиций. Почти половина регионов не выполнили взятые на себя обязательства по привлечению в кластеры внебюджетных источников. Кроме того, ухудшилась ситуация с незавершенкой. В 2019 году было введено только 14 объектов из 32, в 2020-м – 20 из 47. Хуже всего обстановка сложилась в Хабаровском, Приморском и Алтайском краях. Вместе с тем Счетная палата подчеркивает, что в регионах, выполняющих обязательства, господдержка оказала положительное влияние на развитие сферы туризма. Например, создание туристско-рекреационных кластеров «Экокурорт «Кавминводы» и «Верхневолжский» принесло заметные результаты.

28.04.2022 | Профиль

[Полная версия публикации](#)

Почему в Кавминводах мало используют природные ресурсы

Разведанные запасы природной минеральной воды в курортном регионе Кавказские Минеральные Воды используются только на 15 %, а лечебной грязи – всего на 1 %, выяснила Счетная палата. Деятельность АО «Кавминкурортресурсы» по управлению природными ресурсами неэффективна, считают аудиторы. Эта организация в преобразованном виде существует с советских времен и является крупнейшим недропользователем региона. Она обеспечивает санаторно-курортный комплекс Кавминвод минеральными водами и лечебной грязью, заводы – сырьем по розливу минеральных вод и в общем-то показывает «стабильные положительные финансовые результаты». Однако это не означает, что все работает эффективно. Как показала проверка, из 149 скважин, находящихся в управлении у общества, 26 не используются вообще, а 95 % годовой добычи минеральной воды приходится всего на 18 скважин.

06.10.2021 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

Миллиарды пропали в горах. Счетная палата сочла неэффективной работу институтов развития Северного Кавказа

Институты развития Северного Кавказа освоили 73 млрд рублей из бюджета, но остались хронически убыточными и не создали медицинский кластер, выявила Счетная палата. Сейчас правительство объединяет их в надежде повысить эффективность. Счетная палата по итогам аудита институтов развития Северо-Кавказского федерального округа пришла к выводу об их неэффективности и необходимости «перезагрузки».

08.04.2021 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77–4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

