



2022

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



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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.

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

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 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 взаимосвязана 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 взаимосвязана по целям задачам, срокам, показателями и исполнителям. Финансовые ресурсы расщеплены между госпрограммой СКФО и различными «отраслевыми» государственными программами Российской Федерации.
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;

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).

- 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 утвержден 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.

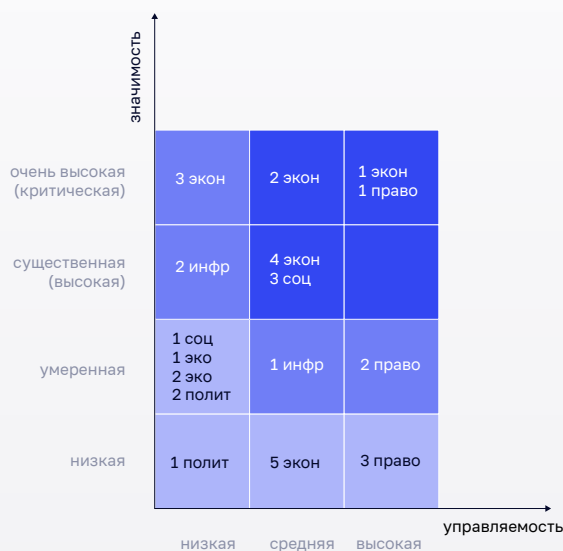
Среди группы рисков с очень высокой значимостью наименьшую (низкую) управляемость имеет риск «Уменьшение объема частных инвестиций, привлекаемых в экономику КМВ».

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.

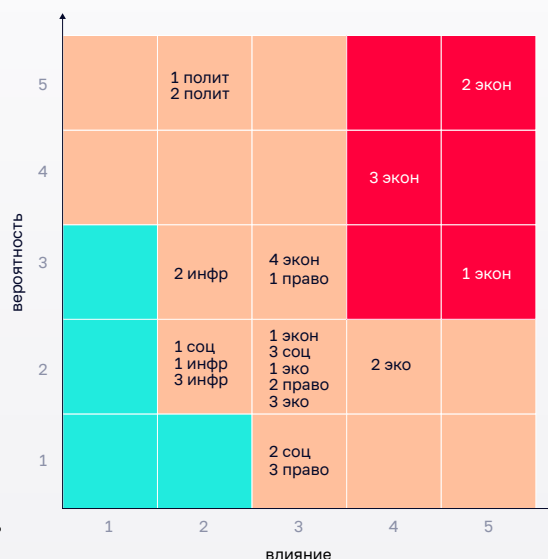
46. Подробная информация о ключевых проблемах социально-экономического развития КМВ представлена в разделе 7.8 отчета.

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».

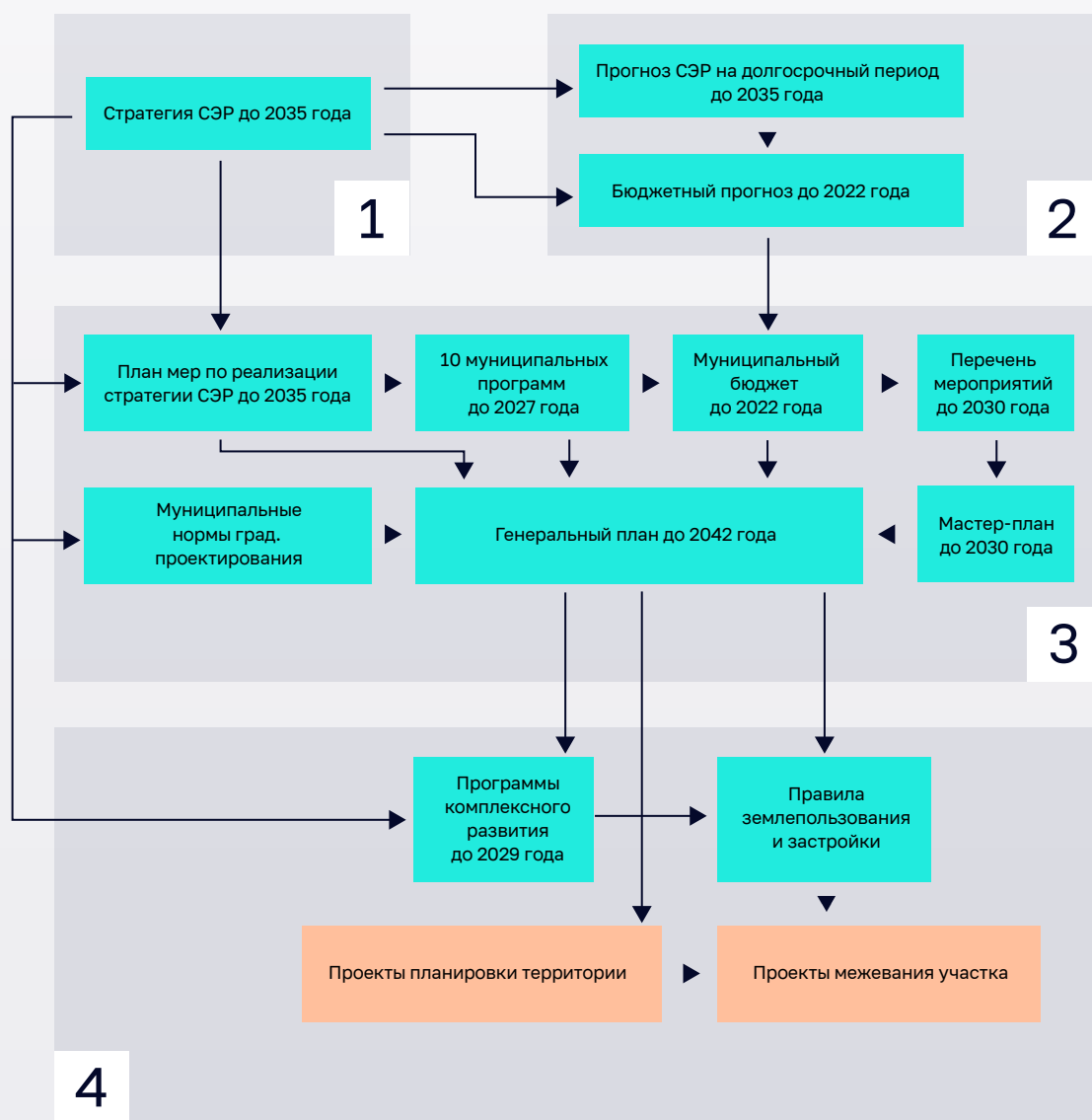
59. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

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)»

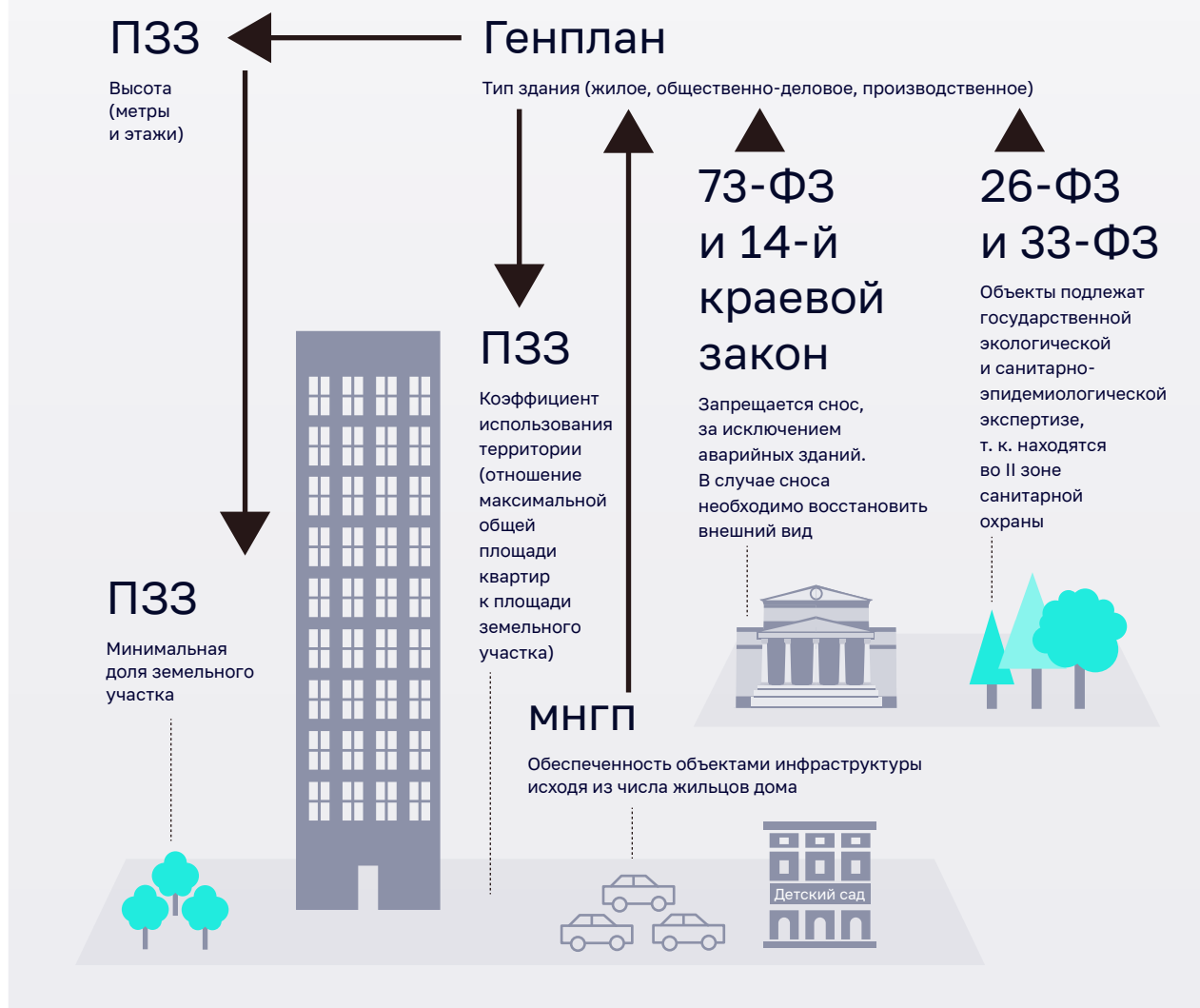
Федеральное законодательство

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.

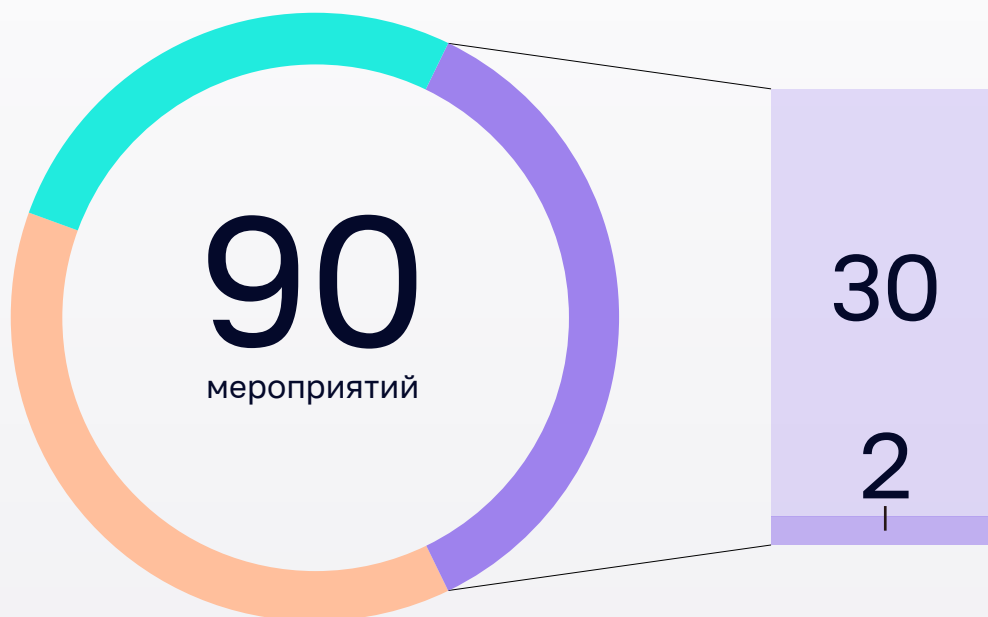
77. Мероприятием по созданию многофункциональных спортивных площадок на территории г. Кисловодска предусматривается строительство 14 объектов. Учитывается как один объект.

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

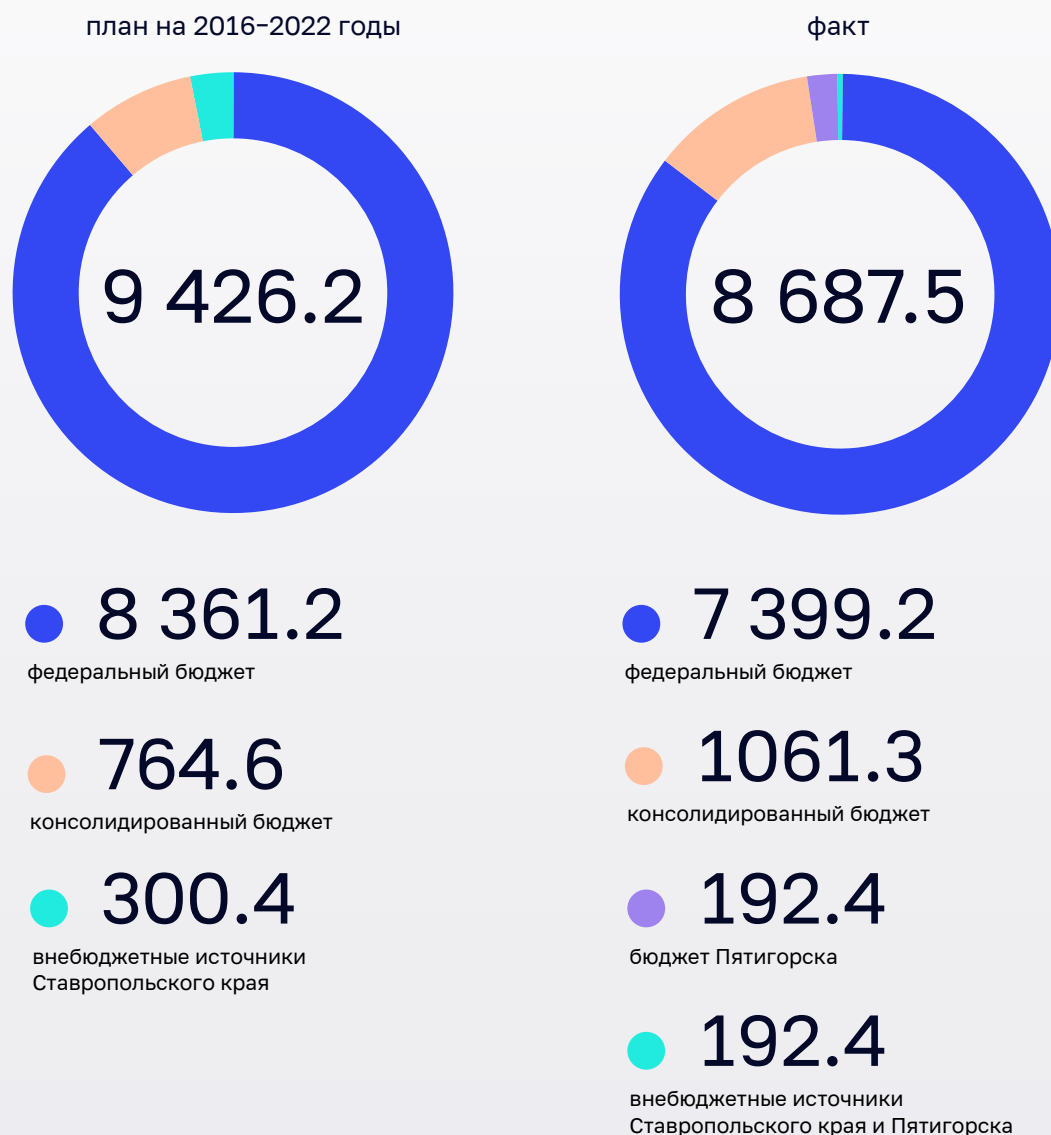
-
79. В редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2021 г. № 2540-р.
80. С учетом объектов: «Дача Шаляпина Федора Ивановича, на которой он отдыхал с 1897 по 1917 гг.», реализованного в 2017 году и не учтенного в окончательной редакции перечня реализуемых объектов, а также «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).

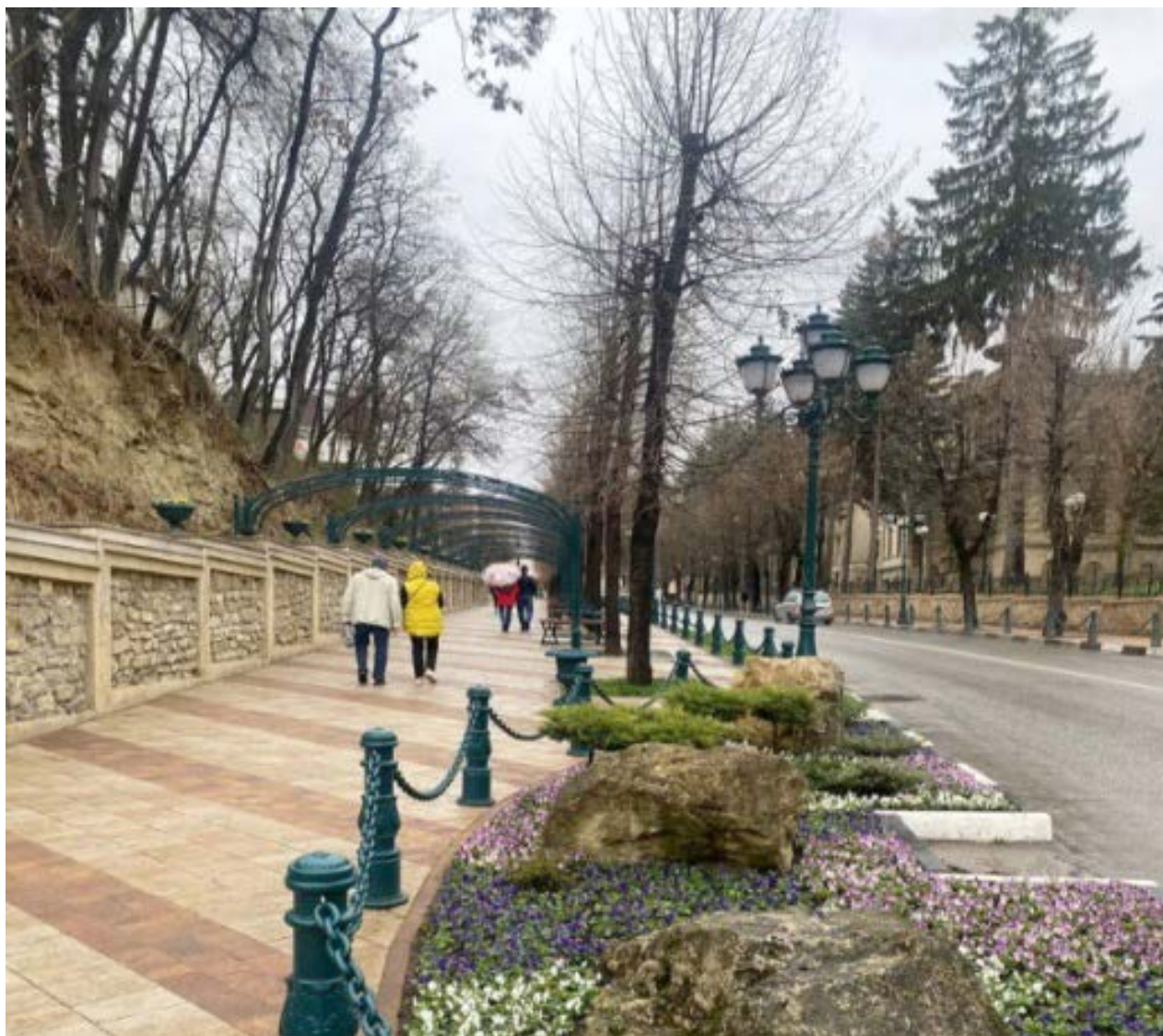
Системная работа органов местного самоуправления по благоустройству исторического центра города-курорта Кисловодска с применением различных механизмов и источников финансирования привела к качественному и комплексному результату по благоустройству исторического центра города-курорта Кисловодска и повышению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

