

**Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ достижения Тверской областью показателей цели устойчивого
развития «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для
всех в любом возрасте» при реализации документов стратегического
планирования в период с 2020 года по истекший период 2022 года»
(параллельно со Счетной палатой Российской Федерации)**

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: ст. 157, 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-ЗО «О Контрольно-счетной палате Тверской области», п. 36 раздела I «Экспертно-аналитическая деятельность» Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Тверской области на 2022 год, утвержденного решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол от 16.12.2021 № 35 (300), с изм.), решением о проведении Счетной палатой Российской Федерации и Контрольно-счетной палатой Тверской области параллельного экспертно-аналитического мероприятия от 28.06.2022, приказ Контрольно-счетной палаты Тверской области от 24.06.2022 № 60 «О проведении экспертно-аналитического мероприятия».

Объекты мероприятия: Министерство экономического развития Тверской области, Министерство здравоохранения Тверской области, Министерство транспорта Тверской области, Комитет по физической культуре и спорту Тверской области.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия были направлены запросы о представлении информации и документов в адрес Правительства Тверской области, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тверской области (далее – Тверьстат).

Сроки проведения мероприятия: с 27.06.2022 по 16.09.2022 (основной этап).

Проверяемый период: с 01.01.2020 по 30.06.2022, иные периоды (в случае необходимости).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

1. Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (далее – Повестка-2030), принятой в сентябре 2015 года Организацией Объединенных наций, в качестве одной из 17 целей устойчивого развития определена цель «Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте» (далее – ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», ЦУР № 3), которая является одной из важных составляющих устойчивого развития.

ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие» направлена на улучшение здоровья населения с охватом всех этапов жизни, охрану материнства и детства, предотвращение эпидемии основных инфекционных заболеваний, снижение уровня заболеваемости неинфекционными заболеваниями, обеспечение широкой информированности населения о факторах риска, угрожающих здоровью, стимулирование здорового образа жизни, формирование у населения самосохранительного поведения.

Повесткой-2030 в рамках ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие» предусмотрено решение 13 задач и достижение 28 показателей. В России осуществляется мониторинг 38 национальных показателей, характеризующих достижение ЦУР № 3.

С задачами и показателями ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие» в значительной степени соотносятся:

- стратегические национальные приоритеты «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» и «Государственная и общественная безопасность» и задачи по достижению данных приоритетов, определенные в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ (далее – Стратегия нацбезопасности РФ);

- национальная цель развития РФ «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» и целевые показатели, характеризующие ее достижение, определенные в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474² (далее – Указ № 474);

- цели и целевые показатели в сфере демографической политики и здравоохранения, определенные в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204³ (далее – Указ № 204);

- цели, задачи и показатели национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные дороги».

1.2. ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие» является актуальной для Тверской области, т.к. в регионе имеются проблемы с качеством и доступностью оказания медицинской помощи, которые в т.ч. обусловлены слабой материально-технической базой медицинских организаций, дефицитом медицинских кадров, значительной протяженностью региона, что вынуждает население региона обращаться в медицинские организации за пределы Тверской области.

Существующие проблемы в сфере здравоохранения региона оказывают негативное влияние на показатели смертности населения и ожидаемой продолжительности жизни населения, по которым Тверская область занимает последнее место в Центральном федеральном округе (далее – ЦФО).

Для Тверской области приоритетными направлениями и задачами в сфере сохранения (сбережения) населения, здоровья, повышения качества жизни и благополучия людей являются: прирост численности населения; стимулирование семей к рождению детей; увеличение продолжительности жизни (в т.ч. здоровой); снижение смертности населения; формирование у населения системы мотивации к здоровому образу жизни; повышение качества и доступности медицинской помощи; ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях; укрепление материально-технической базы медицинских организаций; развитие первичной медико-санитарной помощи; развитие профилактического направления в здравоохранении с целью раннего выявления и диагностики заболеваний; повышение доступности лекарственного обеспечения.

2. В Тверской области, так же как и в Российской Федерации, не приняты законодательные и нормативные правовые акты, прямо регулирующие правоотношения, связанные с внедрением и реализацией Повестки-2030, осуществлением мониторинга за достижением задач и показателей Повестки-2030 (в т.ч. в отношении ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие»).

Действующие законы и нормативные правовые акты Тверской области не содержат специальных норм, регулирующих внедрение Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР №3).

¹ Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

² «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

³ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Уставом Тверской области и законодательными актами Тверской области определены отдельные задачи и полномочия Правительства Тверской области, которые соотносятся с задачами и показателями ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие».

3. В ходе проведенного анализа установлено, что мероприятия, в наибольшей степени соотносящиеся с решением задач ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», показатели, характеризующие достижение задач ЦУР № 3, включены в следующие документы стратегического планирования Тверской области: Стратегию развития физической культуры и спорта в Тверской области на период до 2024 года⁴ (далее – Стратегия № 205-рп), 4 государственные программы Тверской области «Здравоохранение Тверской области» на 2019–2025 годы⁵ (далее – ГП «Здравоохранение»), «Физическая культура и спорт Тверской области» на 2021–2026 годы⁶ (далее – ГП «Физкультура»), «Обеспечение правопорядка и безопасности населения Тверской области» на 2021–2026 годы⁷ (далее – ГП «Правопорядок»), «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» на 2020–2029 годы⁸ (далее – ГП «Транспорт»); в 5 региональных проектах национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные дороги».

В документы стратегического планирования Тверской области включены:

- мероприятия, реализация которых в наибольшей степени соотносится с решением 9 задач ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», что составляет 69,2% от общего числа задач, предусмотренных ЦУР № 3 (13);

- 14 прямых показателей, характеризующих достижение задач ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», из них 13 национальных показателей (34,2% от общего числа национальных показателей (38)), 6 глобальных показателей (21,4% от общего числа глобальных показателей (28)).

В документах стратегического планирования Тверской области по состоянию на 01.07.2022 не предусмотрены 22 глобальных показателя, 25 национальных показателей, характеризующих достижение задач ЦУР № 3, из них 7 национальных показателей не включены в связи с неактуальностью для Тверской области. В связи с чем в Тверской области не осуществляется мониторинг достижения указанных показателей.

В документы стратегического планирования Тверской области включены 63 косвенных показателя, характеризующих в той или иной мере достижение задач ЦУР № 3.

4. В реализации мероприятий, задач и показателей, соотносящихся с ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», в рамках реализации указанных выше государственных программ Тверской области, региональных проектов национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные дороги» участвуют:

⁴ Утверждена распоряжением Правительства Тверской области от 03.04.2019 № 205-рп «О Стратегии развития физической культуры и спорта в Тверской области на период до 2024 года».

⁵ Утверждена постановлением Правительства Тверской области от 23.01.2019 № 15-пп «О государственной программе Тверской области «Здравоохранение Тверской области» на 2019-2025 годы».

⁶ Утверждена постановлением Правительства Тверской области от 21.01.2021 № 24-пп «О государственной программе Тверской области «Физическая культура и спорт Тверской области» на 2021-2026 годы».

⁷ Утверждена постановлением Правительства Тверской области от 06.07.2021 № 383-пп «О государственной программе Тверской области «Обеспечение правопорядка и безопасности населения Тверской области» на 2021–2026 годы».

⁸ Утверждена постановлением Правительства Тверской области от 13.02.2020 № 56-пп «О государственной программе Тверской области «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Тверской области» на 2020–2029 годы».

- Министерство экономического развития Тверской области – в части проведения экспертизы государственных программ и отчетов о ходе реализации программ, выполнения функций регионального проектного офиса;

- Министерство здравоохранения Тверской области, Министерство строительства Тверской области, Министерство транспорта Тверской области, Министерство образования Тверской области, Комитет по физической культуре и спорту Тверской области, Главное управление региональной безопасности Тверской области – в части разработки (внесения изменений) в государственные программы, подготовки (внесения изменений) в паспорта региональных проектов, реализации государственных программ и региональных проектов, осуществления мониторинга за реализацией программ и проектов, подготовке отчетов о реализации программ и проектов.

Полномочия в части внедрения и реализации ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», осуществления мониторинга за достижением показателей ЦУР № 3 не закреплены за исполнительными органами государственной власти Тверской области в законодательных и нормативных правовых актах Тверской области, в т.ч. в положениях об исполнительных органах государственной власти Тверской области.

Несмотря на то, что формально за исполнительными органами государственной власти Тверской области не закреплены полномочия, непосредственно связанные с внедрением и реализацией ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», исполнительные органы государственной власти Тверской области в той или иной степени участвуют в деятельности по реализации ЦУР № 3 в соответствии с закрепленными за ними полномочиями общего характера.

Дублирование полномочий по достижению и осуществлению мониторинга показателя «Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тыс. населения» у Министерства транспорта Тверской области, Главного управления региональной безопасности Тверской области, Министерства здравоохранения Тверской области не позволяет однозначно определить ответственный орган за достижение показателя и осуществление мониторинга, приводит к определению разных плановых и фактических значений показателя, что не позволяет объективно оценить уровень достижения показателя.

5. Выявлены нарушения положений Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ), закона Тверской области от 15.07.2015 № 66-ЗО «О стратегическом планировании в Тверской области» (далее – Закон № 66-ЗО), Указа Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее – Указ № 633), нормативных правовых актов Тверской области, регламентирующих порядок подготовки (корректировки) документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования:

- с даты принятия не вносились изменения в Стратегию социально-экономического развития Тверской области до 2030 года⁹ (далее – Стратегия СЭР до 2030 года, Стратегия СЭР), Прогноз социально-экономического развития Тверской

⁹ Утверждена распоряжением Правительства Тверской области от 24.09.2013 № 475-рп «О Стратегии социально-экономического развития Тверской области на период до 2030 года».

области на период до 2030 года¹⁰ (далее – Прогноз СЭР до 2030 года), в т.ч. с целью приведения Стратегии СЭР с документами стратегического планирования Российской Федерации, с целью приведения Прогноза СЭР до 2030 года в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Тверской области на среднесрочный период (далее – Среднесрочный прогноз СЭР), что свидетельствует о неактуальности Стратегия СЭР до 2030 года и Прогноза СЭР до 2030 года;

- разработка государственных программ Тверской области осуществлялась в отсутствие актуальных документов стратегического планирования Тверской области, разработанных в рамках целеполагания и прогнозирования, что свидетельствует о несоблюдении положений пп. «д» п. 12 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области¹¹ (далее – Порядок № 545-пп).

Выявленные несоответствия в документах стратегического планирования Тверской области (в т.ч. в отношении наименований и значений показателей, дублирование показателей) свидетельствуют о том, что в Тверской области не обеспечена согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования Тверской области;

- в Тверской области не разработан и не утвержден План мероприятий по реализации Стратегии СЭР до 2030 года; не осуществлялся контроль реализации Стратегии СЭР до 2030 года, Прогноза СЭР до 2030 года, Плана мероприятий по реализации Стратегии СЭР.

6. В реализации и осуществлении мониторинга реализации региональных проектов национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные дороги» принимали участие органы управления проектной деятельностью, перечень и полномочия которых определены Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Тверской области¹² (далее – Положение № 550-пп).

Положением № 550-пп, нормативными правовыми и распорядительными актами Тверской области об утверждении положений об органах управления проектной деятельностью не предусмотрены полномочия органов управления проектной деятельностью в части реализации Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие»). При этом предусмотренные полномочия органов управления проектной деятельностью в части реализации региональных проектов, осуществления мониторинга за достижением целей, задач и показателей региональных проектов, позволяют осуществлять выполнение задач, мероприятий, показателей, соотносящихся с задачами и показателями ЦУР № 3, осуществлять мониторинг за их достижением.

Выявлены нарушения Положений № 550-пп, нормативных правовых и распорядительных актов Тверской области, регламентирующих порядок создания, полномочия органов управления проектной деятельности:

- заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам в Тверской области (далее – Совет) не проводились с даты его образования

¹⁰ Утвержден распоряжением Правительства Тверской области от 14.10.2015 № 505-рп «О прогнозе социально-экономического развития Тверской области на период до 2030 года».

¹¹ Утвержден постановлением Правительства Тверской области от 24.09.2012 № 545-пп «О Порядке разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области».

¹² Утверждено постановлением Правительства Тверской области от 25.12.2019 № 550-пп «Об организации проектной деятельности в Правительстве Тверской области».

(19.03.2020), Советом не исполнялись полномочия, задачи и функции, предусмотренные Положением о Совете по стратегическому развитию и национальным проектам в Тверской области¹³ (далее – Положение № 98-пп), в т.ч. в части утверждения кураторов и руководителей региональных проектов, запросов на изменение паспортов региональных проектов;

- исполнительными органами государственной власти Тверской области не приняты правовые (распорядительные) акты об образовании региональных ведомственных проектных офисов, об утверждении их положений и составов;

- в паспорте регионального проекта «Спорт – норма жизни» национального проекта «Демография» в качестве участников проекта не включены Министерство строительства Тверской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, которыми осуществляется реализация мероприятий в рамках проекта.

7. Действующий порядок формирования и использования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ не предусматривает обособленного учета расходов бюджета на реализацию Повестки-2030, что не позволяет определить объем бюджетных ассигнований, направляемых в Тверской области на реализацию ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие».

Общий объем расходов на реализацию мероприятий, оказывающих влияние на достижение задач и показателей, соотносящихся с ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», за счет средств:

- областного бюджета Тверской области (в т.ч. с привлечением средств федерального бюджета) в 2020 году составил 10 696 244,4 тыс. руб. (81,2% от утвержденных ассигнований по сводной бюджетной росписи на реализацию мероприятий), в 2021 году – 11 807 418,9 тыс. руб. (72,4%), в 1 полугодии 2022 года – 5 146 818,9 тыс. руб. (35,3%);

- бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Тверской области (далее – ТФОМС) (в т.ч. с привлечением межбюджетных трансфертов из бюджета ФФОМС) в 2020 году составил 16 206 610,0 тыс. руб. (98,4% от утвержденных ассигнований по сводной бюджетной росписи на реализацию мероприятий), в 2021 году – 16 526 867,0 тыс. руб. (96,2%), в первом полугодии 2022 года – 8 175 867,3 тыс. руб. (44,9%).

Доля расходов на реализацию мероприятий, оказывающих влияние на достижение задач и показателей, соотносящихся с ЦУР № 3, в общем объеме расходов областного бюджета Тверской области составила более 13%, в общем объеме расходов бюджета ТФОМС – более 90 процентов.

8. Мониторинг за достижением показателей, соотносящихся с глобальными и национальными показателями ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», в проверяемом периоде осуществлялся исполнительными органами государственной власти Тверской области в рамках мониторинга реализации государственных программ Тверской области в соответствии с Порядком № 545-пп, региональных проектов национальных проектов в соответствии с Положением № 550-пп.

В годовых отчетах о реализации государственных программ Тверской области по отдельным показателям содержатся оперативные данные (в связи с отсутствием на дату подготовки отчета данных официальной статистики), уточнение отчетов по

¹³ Утверждено постановлением Правительства Тверской области от 19.03.2020 № 98-пп «О Совете по стратегическому развитию и национальным проектам в Тверской области».

государственным программам (после получения данных официальной статистики) не осуществляется, что не позволяет оценить фактический уровень достижения показателей.

Порядком № 545-пп не предусмотрено составление уточненных отчетов о реализации государственных программ после получения данных официальной статистики.

Тверьстат проводит работу по формированию официальной статистической информации в соответствии с Федеральным планом статистических работ¹⁴, в т.ч. по 10 национальным показателям, характеризующим достижение 5 задач ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие».

Росстат централизованно проводит работу по подготовке данных по национальным показателям достижения ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие» в целом по Российской Федерации, в разрезе субъектов РФ и федеральных округов. Мониторинг в разрезе субъектов РФ проводится по 35 из 38 национальных показателей, характеризующих достижение задач ЦУР № 3.

9. В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ динамики за 2018–2021 годы по 14 прямым показателям, которые соотносятся с глобальными и (или) национальными показателями, характеризующими достижение задач ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», и включены в документы стратегического планирования Тверской области по состоянию на 01.07.2022 (анализ динамики показателей проводился по данным Росстата), по результатам которого установлено следующее.

В 2021 году по сравнению с 2018 годом отрицательная динамика сложилась по 7 прямым показателям ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», что составляет 50,0% от общего числа прямых показателей ЦУР № 3, по которым осуществляется мониторинг (14).

В 2021 году в Тверской области фактическое значение по 11 прямым показателям, соотносящимся с ЦУР № 3, сложилось хуже фактического уровня показателей в среднем по ЦФО.

В Тверской области существуют риски недостижения:

- плановых значений показателей, установленных в государственных программах Тверской области, – по 8 показателям (57,1% от общего числа прямых показателей, по которым осуществляется мониторинг), в паспортах региональных проектов, - по 5 целевым показателям (35,7%);

- целей и целевых показателей, установленных в Указах № 204, № 474, – по 8 показателям (57,1% от общего числа прямых показателей, по которым осуществляется мониторинг), глобальных (национальных) показателей, характеризующих достижение ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», – по 4 показателям (28,6%).

Выполнение плановых значений, установленных в ГП «Здравоохранение», по 4 показателям (28,6% от общего числа показателей, по которым осуществляется мониторинг) обусловлено занижением их плановых значений относительно фактически достигнутого уровня, что свидетельствует о несоблюдении критериев адекватности и объективности, установленных п. 14 Порядка № 545-пп, и не позволяет объективно оценить уровень достижения показателей.

¹⁴ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ».

В государственных программах Тверской области плановые значения по 11 показателям, соотносящимся с задачами и показателями ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие», на 2025 год установлены на уровне 2024 года, что свидетельствует о том, что в регионе в 2025 году не предусмотрена положительная динамика по указанным показателям.

10. На официальных сайтах исполнительных органов государственной власти Тверской области в сети Интернет:

- размещаются информация и документы, связанные с реализацией государственных программ Тверской области, региональных проектов национальных проектов, в рамках которых в т.ч. предусмотрены задачи, мероприятия и показатели, соотносящиеся с ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие»;

- отсутствует прямое упоминание о реализации в Тверской области Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие»), о достижении в Тверской области показателей Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР № 3).

На официальном сайте Тверьстата не публикуется информация о достижении в Тверской области показателей Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР № 3).

Росстатом информация о достижении показателей Повестки-2030 (в т.ч. ЦУР «Хорошее здоровье и благополучие») публикуется на официальном сайте Росстата, в Единой межведомственной информационно-статистической системе, в статистическом ежегоднике «Цели устойчивого развития в Российской Федерации» (публикуется начиная с 2019 года). Информация содержит данные о достижении показателей ЦУР № 3 в разрезе субъектов РФ (в т.ч. Тверской области).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия КСП даны рекомендации в адрес исполнительных органов государственной власти Тверской области по устранению выявленных недостатков и нарушений и недопущению их в дальнейшем, в т.ч. по соблюдению положений законодательства в сфере стратегического планирования и проектной деятельности.

Отчет о результатах контрольного мероприятия утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 27 (329) от 25.10.2022).

В соответствии с решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области отчет направлен Губернатору Тверской области, в Счетную палату Российской Федерации, Законодательное Собрание Тверской области, Министерство экономического развития Тверской области, Министерство здравоохранения Тверской области; информационные письма направлены в адрес Комитета по физической культуре и спорту Тверской области, Министерства транспорта Тверской области, Главного управления региональной безопасности Тверской области, заместителей Председателя Правительства Тверской области – кураторов региональных проектов национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Безопасные и качественные дороги».