

## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

Ленинградская ул., д.15 а, Чита, 672000  
Тел./факс (3022) 26-62-32, info@ksp.e-zab.ru.  
ОКПО 88153208, ОГРН 1097536004213, ИНН/КПП 7536102529/753601001

---

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам экспертно-аналитического мероприятия

03 февраля 2023 года

№01-23/КФ-А3-КСП

**Наименование (тема) мероприятия:** «Оценка реализации региональной программы Забайкальского края «Плавание для всех» в 2021-2022 годах».

**Основание для проведения мероприятия:** Пункт 2.19 Плана контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2023 год.

**Реквизиты поручения на проведение мероприятия:** от 12.01.2023 № 1-з.

**Срок проведения мероприятия:** 12.01.2023 - 03.02.2023.

**Форма проведения мероприятия:** камеральное.

**Объекты экспертно-аналитического мероприятия:** Министерство физической культуры и спорта Забайкальского края.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

**1. Оценка соответствия Региональной программы «Плавание для всех» рекомендациям по формированию и утверждению межведомственных региональных программ «Плавание для всех», утвержденным Минспортом России совместно с Минпросвещения России**

Президентом Российской Федерации Правительству Российской Федерации поручено включить в паспорта национальных проектов по направлениям «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда» и «Наука» мероприятия (предусмотрев их финансовое обеспечение), направленные на достижение результатов в области физической культуры и спорта, включающие в том числе разработку и реализацию во всех субъектах Российской Федерации межведомственной программы «Плавание для всех», рассчитанной на различные возрастные и

социальные группы населения и предусматривающей в том числе строительство бассейнов в муниципальных образованиях, а также обучение детей плаванию в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность.<sup>1</sup>

Необходимо отметить, что на уровне Правительства Российской Федерации во исполнение указанного поручения мероприятия по разработке и реализации в субъектах Российской Федерации межведомственной программы «Плавание для всех» в паспорта национальных проектов не были включены. Соответствующих поручений на уровень субъектов Российской Федерации о включении указанных мероприятий в паспорта региональных проектов, а также о разработке региональных программ от федеральных ведомств не поступало.

Вместе с тем, в 2019 году при участии Всероссийской федерации плавания (далее – ВФП) совместно с Минспортом России, Минпросвещения России, Минобрнауки России разработана и утверждена Межведомственная программа<sup>2</sup>, рассчитанная на различные возрастные и социальные группы населения со сроком реализации до 2024 года.

Целью Межведомственной программы является: создание условий для обучения и занятий плаванием различных возрастных и социальных групп населения Российской Федерации, в том числе инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

При этом, запланированные показатели (индикаторы) и ожидаемые результаты Межведомственной программы установлены с пометкой, что их достижение будет возможно при условии выделения дополнительного финансирования из федерального бюджета на 2020-2024 годы (в том числе, в рамках реализации федеральных проектов «Спорт – норма жизни» и «Современная школа»), а также отдельные показатели (индикаторы) Межведомственной программы не имеют количественных значений с пометкой, что они будут рассчитаны после получения от субъектов исходных данных в рамках мониторинга.

В 2020 году в целях оказания методического содействия субъектам Российской Федерации по разработке региональных программ в рамках одной концепции, единства целей, задач и применяемых инструментов, ВФП разработаны Рекомендации<sup>3</sup>, которые были направлены в субъекты для учета при разработке региональных программ.

Согласно Рекомендациям, ресурсное обеспечение реализации региональных программ в соответствии с действующим законодательством относится к полномочиям органов государственной власти субъекта и осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Рекомендациями предложен способ структуризации региональной

---

<sup>1</sup> Перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию физической культуры и спорта от 30.04.2019 года № Пр-759;

<sup>2</sup> Межведомственная программа «Плавание для всех»;

<sup>3</sup> Рекомендации по формированию и утверждению региональных межведомственных программ «Плавание для всех».

программы с выделением характеристики рассматриваемой сферы, ее проблем и анализа причин их возникновения, основных целей и задач, системы мер, ресурсного обеспечения, механизма реализации, способов управления и контроля за ходом ее реализации, а также оценки ожидаемой эффективности и социально-экономических последствий от реализации программы, предусмотрев в структуре региональной программы следующие подпрограммы:

1. Плавание для обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;

2. Плавание для населения трудоспособного возраста (за исключением обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях) и старше трудоспособного возраста, а также инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья;

3. Строительство и модернизация бассейнов для плавания.

Формулировку цели региональной программы рекомендовано установить исходя из сложившегося текущего состояния развития плавания в субъекте и ресурсного обеспечения, а достижение цели должно обеспечиваться за счет решения необходимых задач.

Также, система показателей (индикаторов) региональной программы должна обеспечивать возможность проверки, подтверждения и обобщения достижения целей и решения задач, поставленных в Межведомственной программе, и позволять оценивать прогресс в достижении всех целей и решении всех задач региональной программы (подпрограммы).

Формирование региональной программы необходимо обеспечить во взаимодействии с отраслевыми ведомствами, как соисполнителями по вопросам их компетенции в сфере образования, труда и социального развития, а также региональной федерацией плавания.

В целях координации действий соисполнителей и оперативного решения вопросов в ходе разработки и реализации программных мероприятий необходимо назначить оператора региональной программы.

Очевидно, что разработка региональной программы должна осуществляться с учетом оценки развития плавания в крае, включающей ключевые проблемы региона при реализации мероприятий по развитию плавания, состояние материально-технической базы для занятий плаванием, обеспеченность бассейнами для плавания, их доступность для различных возрастных групп и социальных категорий населения. Формирование системы показателей (индикаторов) должно основываться на ретроспективных данных, полученных в результате анализа, характеризующего наличие, состояние необходимой инфраструктуры, данные о численности населения различных возрастных и социальных групп. Ключевым моментом разработки региональной программы должна являться обоснованная потребность в ресурсном обеспечении для ее реализации.

В 2021 году Министерством разработана и утверждена Региональная программа<sup>4</sup>.

Ответственный исполнитель программы:

- Министерство физической культуры и спорта Забайкальского края;

Соисполнители программы:

- Министерство образования и науки Забайкальского края;
- Министерство здравоохранения Забайкальского края;
- Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края;
- Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края;

Участники программы:

- органы местного самоуправления муниципальных образований Забайкальского края (по согласованию);
- региональная общественная организация «Федерация плавания Забайкальского края».

В целях содействия и координации деятельности участников и соисполнителей Региональной программы по вопросам ее разработки, внедрения и реализации приказом Министерства от 24.05.2022 № 4-нпа оператором программы определена Региональная общественная организация «Федерация плавания Забайкальского края», тем же приказом утверждено положение о Региональном операторе.

В основе целеполагания разработанной Региональной программы является создание условий для обучения и занятий плаванием различных возрастных и социальных групп населения края, в том числе инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Достижение цели Региональной программы будет осуществляться в рамках установленных задач:

Задача 1: формирование условий для освоения обучающимися в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, в том числе обучающимися с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами, базовых жизнеобеспечивающих навыков плавания;

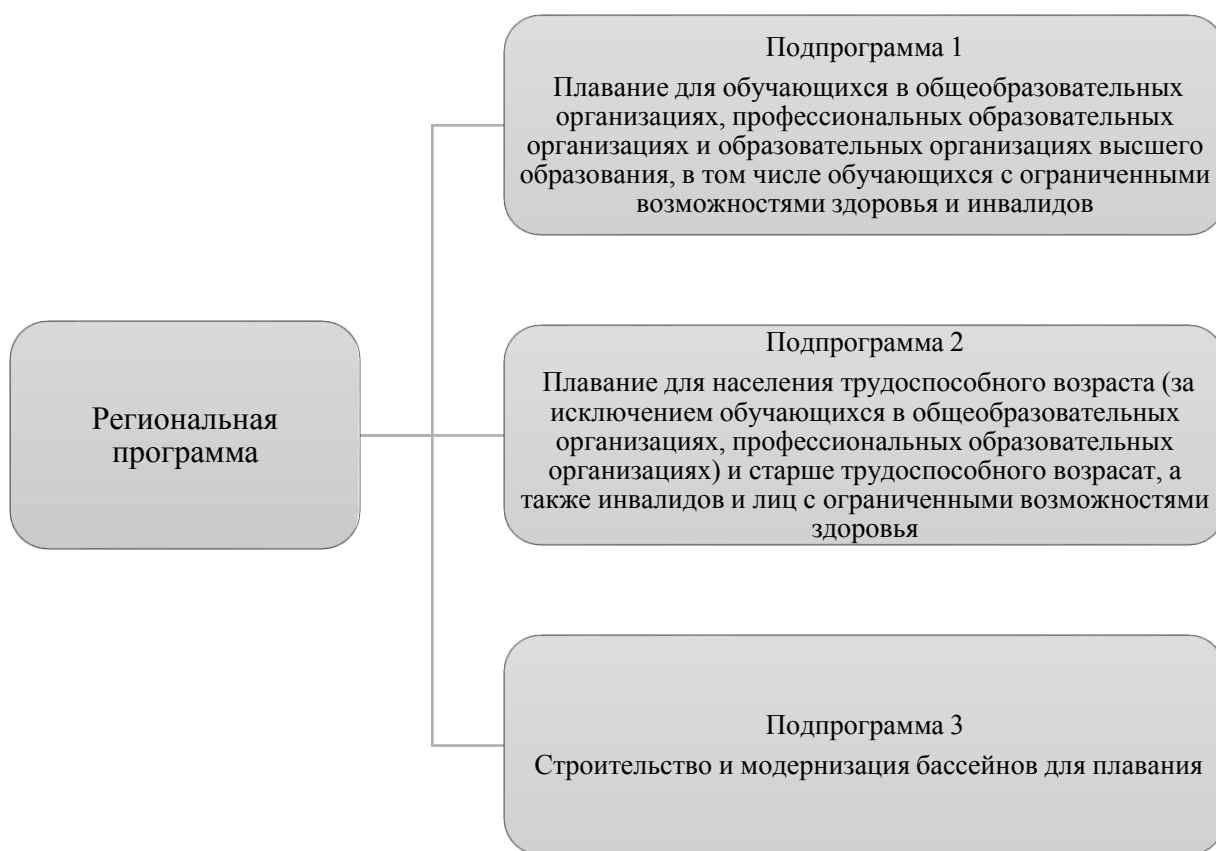
Задача 2: формирование условий, обеспечивающих возможность населению трудоспособного возраста (за исключением лиц, включенных в подпрограмму № 1) и старше трудоспособного возраста, а также инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья систематически заниматься плаванием и улучшать свое физическое здоровье с помощью плавания;

Задача 3: создание инфраструктурных условий для обучения и систематических занятий плаванием населения различных возрастных и социальных групп, в том числе инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

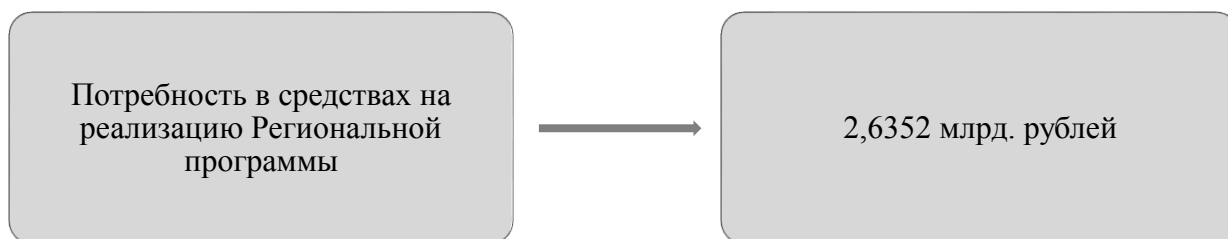
---

<sup>4</sup> Региональная программа «Плавание для всех», утвержденная постановлением Правительства Забайкальского края от 20.08.2021 № 322.

Структура Региональной программы представлена тремя подпрограммами:



Потребность в ресурсном обеспечении, необходимая на реализацию Региональной программы определена в следующем объеме:



В Региональной программе сформированы целевые показатели по годам реализации и План ее реализации, сведения о которых рассмотрены ниже в настоящем заключении.

Анализ Региональной программы показал, что формально ее структура выдержана в соответствии с Рекомендациями. Вместе с тем, в содержании выявлено множество несоответствий, некорректных данных и отсутствие необходимых сведений, что может оказывать влияние на обоснованность включения мероприятий в Региональную программу, а также на достоверность установленной потребности и препятствовать ее практической реализации.

Как отмечено ранее, предпосылками разработки Региональной программы должны стать изменения негативных тенденций, выявленных в результате мониторинга рассматриваемой сферы. Для оценки текущей

ситуации ответственному исполнителю с привлечением заинтересованных ведомств необходимо осуществить качественный анализ развития плавания в регионе.

В утвержденной Региональной программе характеристика текущей ситуации не раскрыта, информация приведена в обобщённом виде, не приведены сведения о численности лиц с ограниченными возможностями, занимающихся плаванием, статистические данные не соответствуют официальным. Так, характеристика состояния ограничена сведениями о количестве бассейнов на территории Забайкальского края – 20 ед., количестве специалистов, которые занимаются развитием плавания в регионе – 34 чел., и о численности занимающихся плаванием на постоянной основе за 2020 год – 8100 чел.

Вместе с тем, приведенные данные не соответствуют данным статистического наблюдения по форме 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте» за 2020-2021 год, опубликованным на сайте Министерства спорта России. Согласно указанной форме, количество бассейнов на территории Забайкальского края составляет – 25 ед., численность занимающихся плаванием в 2020 году составило – 4 901 чел., в 2021 году – 5 193 человек.

В Региональной программе не приведена информация о материально-техническом состоянии водноспортивной инфраструктуры, отсутствует оценка обеспеченности и доступности для населения различных социальных групп водноспортивной инфраструктуры.

Стоит отметить, определение потребности и целесообразности в создании, модернизации, ремонте водноспортивной инфраструктуры должно основываться на результатах инвентаризации технического состояния, анализа обеспеченности муниципальных образований указанной инфраструктурой, ее доступности и востребованности среди населения различных возрастных и социальных категорий, численности населения указанных групп, систематически занимающегося плаванием. Кроме того, в основе формирования корректных индикаторов программы должны стать выводы, полученные в рамках указанных обследований.

По информации Министерства, в целях разработки Региональной программы, анализ состояния развития плавания не осуществлялся. При формировании программы частично учитывалась информация, представленная Региональным оператором, но представленные данные носили оценочный характер.

Вместе с тем, в Региональной программе указана потребность на реализацию программы - 2,6352 млрд. рублей.

На запрос Контрольно-счетной палаты Забайкальского края об обосновании сформированной потребности, Министерство предоставило финансово-экономическое обоснование (прилагается) к проекту постановления «Об утверждении региональной программы Забайкальского края «Плавание для всех», согласно которому финансирование программы планируется за счет консолидации средств из федерального и регионального

бюджетов. Указанный объем средств необходим для разработки проектно-сметной документации и строительства четырех бассейнов (1 – 50 метрового и 3 – 25 метровых). Финансирование других мероприятий на реализацию Региональной программы указанным проектом не предусмотрено. Обоснование целесообразности и необходимости строительства четырех бассейнов в рамках данной программы Министерством не представлено.

На основании изложенного, указанная в Региональной программе потребность в ресурсном обеспечении на ее реализацию не является обоснованной.

При этом, в ходе проведения ЭАМ установлено, что в соответствии с пунктом 6.1 статьи 2 Федерального закона<sup>5</sup> региональная спортивная федерация - это региональная общественная организация, которая является членом общероссийской спортивной федерации, или структурное подразделение общероссийской спортивной федерации, которая получила государственную аккредитацию и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта на территории субъекта Российской Федерации, их пропаганда, организация, проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 16.1 Федерального закона региональная спортивная федерация наделяется полномочием по обеспечению развития соответствующего вида спорта в субъекте Российской Федерации в соответствии с программой развития вида спорта. Программы развития вида спорта региональных спортивных федераций являются основными стратегическими документами таких общественных организаций.

Указанные программы должны формироваться в соответствии с методическими рекомендациями<sup>6</sup>, согласно которым программы развития должны содержать, в том числе, анализ состояния сферы за предыдущие четыре года и перспективы развития вида спорта, включающие:

- анализ развития вида спорта в субъекте, отражающий результаты вовлечения в занятия видом спорта граждан, в том числе школьников, студентов, трудящихся и членов их семей, военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу, лиц старшего поколения, лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;

- динамику численности занимающихся видом спорта согласно федеральному статистическому наблюдению по формам № 1-ФК и № 3-АФК (отражаются сведения о количестве занимающихся в физкультурно-спортивных организациях, в том числе, осуществляющих спортивную подготовку и их количество, в физкультурно-спортивных организациях в организационно-правовой форме общественной организации или общественно-государственной организации и их количество и в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и их

---

<sup>5</sup> Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

<sup>6</sup> Приказ Минспорта России от 24.05.2021 № 330 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию региональных программ развития видов спорта, синхронизированных с целями и задачами программ развития видов спорта общероссийских спортивных федераций»;

количество). Сведения отражаются в динамике по годам реализации программы развития;

- динамику количества тренеров (тренеров-преподавателей) в субъекте Российской Федерации, занимающих штатные должности согласно федеральному статистическому наблюдению по формам № 1-ФК, № 5-ФК и № 3-АФК;

- динамику количества физкультурно-спортивных организаций, в том числе физкультурно-спортивных клубов по месту жительства или по месту работы, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, и которые осуществляют работу по организации занятий видом спорта, включая анализ взаимодействия с такими организациями;

- динамику и уровень обеспеченности объектами спорта, исходя из их единовременной пропускной способности, или инфраструктурой, достаточной для эффективной и безопасной организации тренировочного и соревновательного процесса, в том числе потребность в создании спортивной инфраструктуры;

- проблемы развития вида спорта в субъекте, их характеристику и анализ причин их возникновения (в характеристике проблем необходимо отметить причину ее возникновения с отнесением ответственности за ее решение самой региональной федерацией или органу исполнительной власти).

Анализ программы развития вида спорта «Плавание» в Забайкальском крае до 2025 года, разработанной Федерацией плавания Забайкальского края показал, что она не в полной мере соответствует указанным методическим рекомендациям. Программа не содержит вышеуказанных сведений и показателей, что указывает на недостаточную работу региональной федерации.

При этом, указанные сведения могли быть учтены при формировании Региональной программы.

В соответствии с Рекомендациями, проект Региональной программы должен быть согласован с ВФП и утвержден соответствующим нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Согласно письму ВФП от 22.09.2021 №16/01 Региональная программа была утверждена без согласования с ВФП, кроме того, дана негативная оценка указанной программе и вывод об отсутствии перспективы достижения цели Региональной программы, определяющей конечные результаты реализации Межведомственной программы.

На данное письмо заместителем председателя Правительства Забайкальского края дан ответ, что все замечания будут учтены в новой редакции Региональной программы (письмо от 09.11.2021 прилагается), которая будет доработана в соответствии с Поручениями<sup>7</sup>.

Согласно Поручениям, Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо разработать и утвердить межведомственную

---

<sup>7</sup> Перечень поручений Президента Российской Федерации от 07.10.2021 № Пр-1919.



программу, направленную на всеобщее обучение детей плаванию (Всеобуч), предусмотрев в том числе:

а) включение в соответствующие государственные программы Российской Федерации дополнительных мероприятий (в том числе производство отечественных модульных и мобильных бассейнов);

б) установление целевого показателя численности детей, ежегодно проходящих обучение в рамках межведомственной программы;

в) определение структуры управления межведомственной программой, охватывающей все уровни публичной власти;

г) финансирование межведомственной программы на федеральном и региональном уровнях начиная с 2023 года.

При этом, согласно пояснениям Министерства, по настоящее время указаний о разработке такой программы от федеральных ведомств в Забайкальский край не поступало. Также не поступало разъяснений по формированию указанной программы, предусматривающих конкретизацию необходимости доработки существующей Региональной программы (поскольку в нее внедрены мероприятия по обучению детей базовым навыкам плавания), либо о разработке самостоятельной программы.

В марте 2022 года ВФП было направлено письмо об осуществлении актуализации Межведомственной программы с уточнением срока ее реализации до 2030 года и о направлении вновь разработанных Методических рекомендаций для практического использования при разработке региональных программ («Плавание для всех» и «Всеобуч»).

Анализ Методических рекомендаций показал, что в целом они тождественны ранее направленным Рекомендациям, но были доработаны в части методики, применяемой в целях оценки текущего состояния развития массового плавания и его перспективного развития, включающей:

- анализ состояния развития массового плавания среди различных возрастных и социальных групп населения, в том числе лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;

- мониторинг формирования условий для систематических занятий плаванием и освоения обучающимися общеобразовательных организаций, в том числе обучающимися с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами, базовых жизнеобеспечивающих навыков плавания в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность;

- методику проведения мониторинга обеспеченности муниципальных образований в субъектах Российской Федерации необходимым количеством бассейнов для плавания, материально-технического состояния, форм собственности и формата их использования;

- расчет потребности муниципального образования в обеспечении новыми плавательными бассейнами;

- методику формирования системы показателей (индикаторов) региональных программ;

- механизм определения потребности в финансовых ресурсах для

внедрения и реализации Региональных программ развития плавания в рамках финансовых полномочий органов исполнительной власти в сферах осуществления их деятельности.

Также, согласно Методическим рекомендациям формирование и реализация Региональной программы должна осуществляться при взаимодействии между ответственным исполнителем Региональной программы, органами исполнительной власти в сферах физической культуры и спорта, образования, молодежной политики, труда и социальной защиты, строительства, коммерческими и некоммерческими организациями, в связи с чем, **правительству субъекта Российской Федерации необходимо назначить оператора Региональной программы в целях координации действий соисполнителей и оперативного решения вопросов в ходе разработки и реализации программных мероприятий.**

В целях определения регионального оператора, закрепления его задач, функций и полномочий принимается **постановление Правительства субъекта Российской Федерации о назначении регионального оператора, которым утверждается Положение об операторе Региональной программы, условия ресурсного обеспечения его работы.**

Положением о Региональном операторе закрепляются его задачи, роль, функции и полномочия по разработке, внедрению, мониторингу выполнения показателей и эффективности реализации Региональных программ:

**Задачи, роль, функции и полномочия Регионального оператора по разработке, внедрению, мониторингу выполнения показателей и эффективности реализации Региональных программ:**

координация и мониторинг разработки, внедрения и реализации Региональной программы

сбор и обобщение информации, характеризующей оценку текущего состояния развития массового плавания и перспективного периода развития до 2030 года

организация и проведение мониторинга действующих на территории региона бассейнов в соответствии с разделом 5 данной Методики, в том числе обеспечения муниципальных образований необходимой водноспортивной инфраструктурой для плавания, с учетом плотности населения, удаленности населенных пунктов друг от друга, структуры социальных и возрастных групп населения

участие в расчете потребности муниципального образования в обеспечении новыми бассейнами, разработка предложений территориального размещения бассейнов для плавания с учетом обеспечения их максимальной загруженности и обеспечения в соответствии с разделом 6 данной Методики

разработка и апробация инструментов прогнозирования и планирования потребности педагогических, тренерско-преподавательских кадров по плаванию для территорий, где запланировано строительство современных бассейнов для плавания

вовлечение социально ориентированных НКО в систему оказания услуг по обучению и систематическим занятиям плаванием детей и населения различных возрастных и социальных групп в рамках государственных (муниципальных) заданий и грантового финансирования

разработка предложений и механизмов социальной поддержки и предоставления льгот (социальные сертификаты на услуги и др.) для занятий плаванием лиц старше трудоспособного возраста, малообеспеченным категориям граждан, инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья

организация и проведение обучающих мероприятий с кадрами, реализующими мероприятия Региональной программы (тренеры, тренеры-преподаватели, координаторы школьных групп, руководители водноспортивных комплексов, и иные исполнители мероприятий в рамках Региональной программы)

участие в организации и проведении экспертиз инфраструктурных объектов и квалификации персонала, задействованных в реализации мероприятий Региональной программы

участие во внедрении комплекса технико-методологических стандартов и квалификационных требований оказания услуг в рамках государственных (муниципальных) заданий по обучению плаванию детей и занятий плаванием других возрастных и социальных групп населения

участие во внедрении комплекса требований (технических, организационных, санитарных и др.) для обеспечения безопасности нахождения в бассейнах во время обучения плаванию детей или занятий плаванием населения различных возрастных и социальных групп

участие в организации и проведении информационно-коммуникационной кампании по формированию среди населения культуры поведения на воде и популяризации плавания

консультационная и информационно-методологическая поддержка организаций, занимающихся строительством, реконструкцией и модернизацией водноспортивных объектов различных видов, включая наплавные, мобильные и легковозводимые, в том числе на принципах государственно-частного партнерства

Для организации работы по разработке и реализации Региональной программы, исполнения вышеперечисленных функций и полномочий, региональным операторам, **ответственным исполнителем определяется ресурсное обеспечение его работы**, необходимое для решения возложенных задач и исполнения функций, для привлечения профессионалов и специалистов в соответствующих сферах деятельности.

При определении ресурсного обеспечения за счет средств регионального бюджета, необходимого на осуществление деятельности операторов Региональной программы, **ответственным исполнителем** расчетно определяются трудозатраты на работу профессионалов и специалистов, привлеченных на период разработки и реализации Региональной программы, стоимость единицы трудозатрат, исходя из среднего значения заработной платы в регионе по отрасли физическая культура и спорт из категории работников административного состава. Кроме оплаты труда, соответствующих страховых взносов необходимо учесть командировочные расходы, связанные с вышеназванными направлениями деятельности регионального оператора, расходы на организацию и проведение обучающих мероприятий с кадрами, реализующими мероприятия Региональной программы, на организацию и проведение экспертиз инфраструктурных объектов и квалификации персонала, участвующего в реализации мероприятий Региональной программы.

**Финансирование в виде предоставления субсидии из регионального бюджета на обеспечение деятельности Регионального оператора предусматривается исходя из представленных ответственным исполнителем Региональной программы расчетных параметров с условиями и периодом их предоставления.**

**Основанием для исполнения региональным оператором функций и полномочий по разработке и реализации Региональной программы является Соглашение, заключенное между региональным оператором и ответственным исполнителем, в соответствии с постановлением Правительства субъекта Российской Федерации.**

В конце 2022 года от ВФП поступил запрос о проведении мониторинга всех показателей Региональной программы и о предоставлении данной информации до конца 2022 года в целях необходимости актуализации Межведомственной программы до 2030 года.

Учитывая указанную методическую базу, в целях актуализации Региональной программы, ее практическое применение требует значительных временных, трудовых и финансовых затрат.

С момента утверждения и по настоящее время актуализация Региональной программы, в том числе с учетом новых Методических рекомендаций, не осуществлялась.

Согласно пояснениям Министерства, основной проблемой актуализации статистической информации и проведения инвентаризации инфраструктуры с последующим выявлением необходимой потребности для

реализации Региональной программы является отсутствие источников финансирования для обеспечения работы Регионального оператора.

В целях исполнения своих функций Региональным оператором направлена заявка в Министерство на предоставление субсидии с приложением калькуляции затрат (прилагается). При этом, указанный объем необходимых затрат не подтвержден расчетами, а также включает расходы, не предусмотренные Методическими рекомендациями.

По вопросу выделения финансирования Министерством направлена заявка в Министерство финансов Забайкальского края (прилагается). Запрашиваемый объем средств сформирован на основании заявки, представленной Региональным оператором.

Таким образом, Министерством была сформирована заявка на финансирование на основе необоснованного Региональным оператором расчета. При этом, калькуляция затрат в соответствии с Методическими рекомендациями Министерством не осуществлялась.

Указанная заявка Министерством финансов Забайкальского края была отклонена по причине отсутствия правовых основ, в соответствии с которыми возникают расходные обязательства (законы или иные нормативных правовых актов субъекта РФ, а также заключенные субъектом РФ договоры (соглашения) при осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по предметам ведения субъектов РФ).

Контрольно-счетная палата отмечает, что в настоящее время существующая нормативная база не является достаточной для реализации Региональной программы в Забайкальском крае. Существует необходимость в приведении нормативной базы в соответствие с Методическими рекомендациями. Кроме того, в соответствии с пунктом 4 статьи 16.1. Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» региональные спортивные федерации вправе получать финансовую и иную поддержку в целях развития соответствующих видов спорта из различных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников, в том числе получать поддержку за счет средств бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации **в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Таким образом, существует необходимость разработки нормативно-правовой базы в целях определения источников финансирования и порядка, регламентирующего предоставление финансирования из краевого бюджета юридическим лицам, соответствующего положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить, что ресурсное обеспечение реализации программы не ограничивается только проведением мониторинга. В рамках ее практической реализации требуется предусмотреть последующее финансирование, необходимое для содержания водноспортивной инфраструктуры, приобретение необходимого инвентаря и оборудования, оплату услуг по предоставлению бассейна (в случае их отсутствия в

образовательных учреждениях), оплату труда тренерско-преподавательского состава, медицинского персонала, оплату транспортных услуг по доставке обучающихся к месту проведения занятий и пр.).

Согласно Методическим рекомендациям вопрос ресурсного обеспечения региональных программ необходимо проработать на федеральном и региональном уровнях, как за счет повышения эффективности использования имеющихся бюджетных средств, так и за счет возможности выделения дополнительного финансирования при определении бюджетных ассигнований на плановый период в **рамках действующих государственных (муниципальных) программ** в соответствующих сферах деятельности.

В настоящее время Министерство не выступало с инициативой по внесению изменений в Государственную программу Забайкальского края «Развитие физической культуры и спорта в Забайкальском крае» в части включения в нее мероприятий Региональной программы в целях последующего финансирования за счет краевого бюджета.

В силу дефицита краевого бюджета без привлечения средств из федерального бюджета существуют риски отсутствия перспектив реализации Региональной программы.

## **2. Оценка состава показателей Региональной программы (в том числе методик исчисления значений), а также исходных данных, на основе которых исчисляются значения показателей**

### *Оценка состава показателей Региональной программы*

Сформированные целевые показатели Региональной программы (подпрограмм), приведены в Таблице № 1.

**Таблица № 1**

N п/п	Наименование показателя	Ед. измерения	Значение показателя (индикатора)				
			2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год
Региональная программа Забайкальского края «Плавание для всех»							
1.	Численность населения различных возрастных и социальных групп, систематически занимающегося плаванием	чел.	8100	9600	10300	11200	13000
2.	Численность обучающихся в общеобразовательных организациях, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, в возрасте 7 - 10 лет, обученных навыку плавания в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность, в рамках реализации программы (нарастающим итогом)	чел.	4120	4320	4635	5040	5850
3.	Количество бассейнов для плавания, созданных в муниципальных образованиях в рамках реализации программы, в том числе для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья	ед.	-	-	-	2	2

Подпрограмма № 1 «Плавание для обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов»							
4.	Численность обучающихся в общеобразовательных организациях в возрасте 7 - 10 лет, обученных базовому навыку плавания в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность в рамках реализации программы	чел.	3980	4320	4635	5040	5850
4.1	в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов в общеобразовательных организациях в возрасте 7 - 10 лет, обученных базовому навыку плавания в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность	чел.	192	240	360	680	780
5.	Количество общеобразовательных организаций, обеспечивающих обучающихся, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, возможностью обучения плаванию в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность	ед.	109	120	192	240	360
6.	Численность обучающихся в профессиональных образовательных организациях, систематически занимающихся плаванием	чел.	400	480	515	560	650
6.1	в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся плаванием	чел.	55	65	75	175	275
7.	Численность дошкольных образовательных учреждений, обеспечивающих возможностью обучения базовым навыкам плавания	ед.	22	25	28	35	42
8.	Численность детей, посещающих занятия по плаванию в дошкольных образовательных учреждениях	чел.	400	480	515	560	650
9.	Численность обучающихся в образовательных организациях высшего образования, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся плаванием	чел.	410	480	515	560	650
Подпрограмма № 2 «Плавание для населения трудоспособного возраста (за исключением лиц, включенных в подпрограмму 1) и старше трудоспособного возраста, а также инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья»							
10.	Численность населения трудоспособного возраста (за исключением лиц, включенных в подпрограмму N 1) и старше трудоспособного возраста, систематически занимающегося плаванием	чел.	2790	2880	3090	3360	3900
11.	Численность инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья (за исключением лиц, включенных в подпрограмму N 1), систематически занимающихся плаванием	чел.	-	144	192	440	540
Подпрограмма № 3 «Строительство и модернизация бассейнов для плавания»							

12.	Единовременная пропускная способность бассейнов для плавания, созданных в рамках программы	чел.	64	64	64	-	-
13.	Эффективность использования бассейнов для плавания	%	60	65	70	80	90

В ходе анализа показателей Региональной программы установлено, что сроки реализации программы определены в период с 2021 по 2024 годы, таким образом, за базовый период устоявшихся значений принят 2020 год.

По информации Министерства система показателей (в том числе базовых) Региональной программы формировалась на основании оперативных данных, полученных от муниципальных образований Забайкальского края в телефонном режиме и от профильных ведомств, являющихся соисполнителями программы<sup>8</sup>, на основании запросов. При этом, Министерство отметило, что документальное подтверждение представленных сведений от муниципальных образований отсутствует, информация от профильных ведомств поступила только от Министерства образования и науки Забайкальского края, определенного ответственным исполнителем подпрограммы № 1.

В ходе оценки установленных показателей в подпрограмме №1 установлено, что они не соответствуют сведениям, которые представлены ответственным исполнителем (Таблица № 2):

Таблица № 2

*Сведения, представленные Министерством образования и науки Забайкальского края*

Численность обучающихся в общеобразовательных организациях в возрасте 7 - 10 лет, обученных базовому навыку плавания в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность в рамках реализации программы, чел				
2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год
<b>287</b>	<b>290</b>	<b>290</b>	<b>290</b>	<b>290</b>
в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов в общеобразовательных организациях в возрасте 7 - 10 лет, обученных базовому навыку плавания в рамках				
<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Количество общеобразовательных организаций, обеспечивающих обучающихся, в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, возможностью обучения плаванию в рамках основных общеобразовательных программ, включая внеурочную деятельность				
<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Численность обучающихся в профессиональных образовательных организациях, систематически занимающихся плаванием				
<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>
в том числе обучающихся с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, систематически занимающихся плаванием				
<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Численность дошкольных образовательных учреждений, обеспечивающих возможностью обучения базовым навыкам плавания				
<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>
Численность детей, посещающих занятия по плаванию в дошкольных образовательных учреждениях				
<b>3165</b>	<b>3170</b>	<b>3170</b>	<b>3170</b>	<b>3170</b>

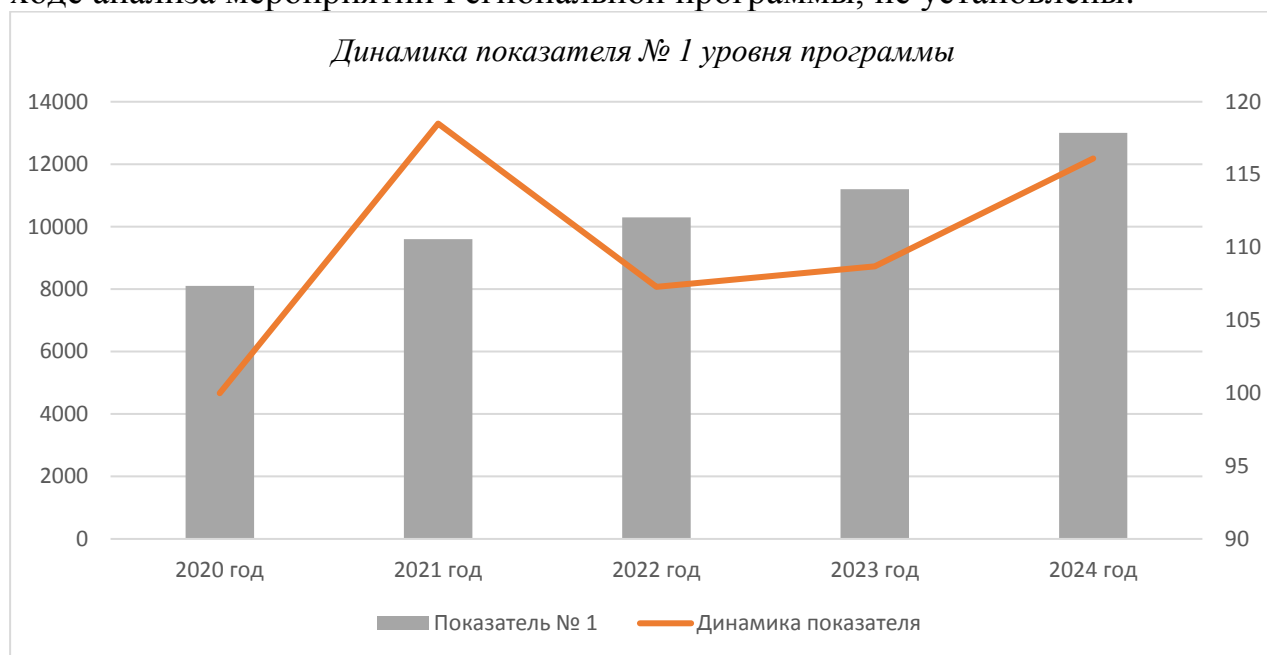
<sup>8</sup> Министерство образования и науки Забайкальского края, Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края, ГУ МЧС России по Забайкальскому краю.



Таким образом, достоверность установленных показателей и корректность их значений не подтверждена. Кроме того, отсутствие официальных и корректных ретроспективных данных оказывает влияние на их сопоставимость и объективную оценку достижимости.

Динамика показателя № 1 уровня программы, характеризующего общую вовлеченность населения различных возрастных и социальных групп, в систематические занятия плаванием не стабильна, темп роста показателя, особенно в первый год реализации, составляет 118,5 %, на протяжении последующих двух лет темпы роста замедляются и в последний год реализации вновь демонстрируют значительный рост (Рисунок 1).

При этом факторы, которые окажут влияние на данные тенденции, в ходе анализа мероприятий Региональной программы, не установлены.



*Рисунок 1*

Значения показателей № 6,8,9 подпрограммы № 2 по годам реализации установлены в одинаковых значениях, что не отвечает принципам адекватности и указывает на формальный подход в их формировании.

Значение показателя № 12 подпрограммы № 3, характеризующий единовременную пропускную способность бассейнов для плавания, созданных в рамках программы не взаимосвязан с показателем № 3 уровня программы, поскольку создание бассейнов должно оказать влияние на увеличение единовременной пропускной способности бассейнов. При этом значения показателя № 12 в 2023-2024 годах не установлены.

Методики расчета значений показателей Региональной программы, отсутствуют.

**3. Анализ целостности и связанности: целей и задач Региональной программы, задач и мер по их выполнению, мероприятий и их финансового обеспечения. Оценка реализации Региональной программы в исследуемом периоде, в том числе достижения плановых значений показателей**

Декомпозиция задач Региональной программы представлена в рамках ее подпрограмм:

	Задачи подпрограммы № 1	Задачи подпрограммы № 2	Задачи подпрограммы № 3
1	Совершенствование методической обеспеченности деятельности образовательных организаций Забайкальского края по обучению плаванию обучающихся в рамках образовательных программ, включая внеурочную деятельность	Формирование механизмов вовлечения населения трудоспособного возраста (за исключением лиц, включенных в подпрограмму N 1) и старше трудоспособного возраста, а также инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья и иных социальных групп в систематические занятия плаванием	Проведение мониторинга состояния бассейнов для плавания всех размеров, разновидностей и форм собственности с точки зрения возможности их использования для обучения и занятий плаванием населения различных возрастных и социальных групп, определения потребности в их модернизации для соответствия современным требованиям, в том числе требованиям доступности для занятий плаванием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья
2	Повышение доступности занятий плаванием для обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования за счет оптимизации использования существующих бассейнов для плавания всех форм собственности и ведомственной принадлежности	Обеспечение доступности плавания для населения трудоспособного возраста (за исключением лиц, включенных в подпрограмму N 1) и старше трудоспособного возраста, а также инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья за счет оптимизации использования существующих бассейнов всех форм собственности и ведомственной принадлежности	Актуализация методической базы по проектированию и оборудованию бассейнов для плавания с учетом современных требований и многофункционального использования для различных возрастных и социальных групп населения
3	Популяризация плавания среди обучающихся в общеобразовательных организациях, профессиональных образовательных организациях, образовательных организациях высшего образования	Подготовка квалифицированных специалистов по обучению и занятиям плаванием с населением различных возрастных и социальных групп	Разработка и обеспечение бассейнами для плавания различных типов, в том числе адаптированных для занятий инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья

В целях решения установленных задач разработан План реализации<sup>9</sup> (прилагается). Анализ мероприятий, включенных в План реализации показал, что его мероприятия не упорядочены в соответствии с рациональной хронологией.

Так, сроки начала реализации мероприятий подпрограмм установлены с 2021 года, в том числе мероприятий по строительству бассейнов для плавания, реконструкции и модернизации существующих бассейнов для плавания.

При этом, мероприятие по проведению мониторинга состояния бассейнов для плавания всех размеров, разновидностей и форм собственности с точки зрения возможности их использования для обучения и занятий плаванием населения различных возрастных и социальных групп, определения потребности в их модернизации для соответствия современным требованиям, в том числе требованиям доступности для занятий плаванием инвалидов и лиц с ограниченными возможностями, запланировано к реализации с 2022 года.

<sup>9</sup> План реализации Региональной программы.

В целях оценки эффективности реализуемых мероприятий и мониторинга достижения целевых индикаторов Региональной программы Планом реализации не предусмотрены мероприятия по сбору, обобщению и аккумуляции статистической информации, включающей сведения о численности населения различных возрастных и социальных групп, систематически занимающихся плаванием, о количестве организаций, обеспечивающих обучение навыкам плавания.

Финансовое обеспечение мероприятий, включенных в План реализации не предусмотрено.

*Оценка реализации Региональной программы в исследуемом периоде, в том числе достижения плановых значений показателей*

По информации Министерства реализация мероприятий Региональной программы не осуществлялась. В настоящее время Региональная программа не актуальна и не подлежит практическому применению. Доработка и дальнейшая реализация программы будут возможны при условии определения источников финансирования.

#### **Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия:**

Цель по созданию условий и доступности занятий плаванием для различных возрастных и социальных групп населения (включая инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья) в регионе не достигнута.

В настоящее время актуальность Региональной программы «Плавание для всех» утрачена, ее мероприятия не подлежат практической реализации. По причине отсутствия правовых оснований, в соответствии с которыми возникают расходные обязательства, финансирование программы не предусмотрено.

Указанное является следствием формального подхода к разработке Региональной программы, обусловленного недостатками организационно-управленческих решений:

- не установлено взаимодействие между федеральными и региональными профильными ведомствами о механизмах реализации Региональной программы в целях определения источников финансирования;

- потребность на реализацию Региональной программы определена в объеме 2,635 млрд. рублей без проведения инвентаризации существующей инфраструктуры с последующей оценкой ее состояния и достаточности. В ходе ЭАМ обоснованность указанной потребности не подтверждена;

- нормативная база, устанавливающая задачи, функции и полномочия Регионального оператора, не приведена в соответствие с Методическими рекомендациями;

- ответственным исполнителем не произведен расчет затрат, связанных с вышеназванными направлениями деятельности Регионального оператора;

- не разработан нормативный акт, регламентирующий предоставление субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам.

В ходе ЭАМ установлено низкое качество формирования Региональной программы:

- предварительная оценка развития плавания в регионе не осуществлялась. По указанной причине характеристика состояния указанной сферы не раскрыта, информация приведена в обобщённом виде, статистические данные некорректны;

- формирование показателей (индикаторов) Региональной программы осуществлялось на основе оперативных данных (без документального подтверждения). Достоверность и полнота представленных данных в ходе ЭАМ не подтверждена;

- мероприятия, включенные в План реализации Региональной программы не упорядочены в соответствии с рациональной хронологией, не включены мероприятия по осуществлению ведомственного мониторинга результатов реализации программы.

Доработка и дальнейшая реализация программы будут возможны при условии определения источников финансирования.

### **Предложения по результатам экспертно-аналитического мероприятия:**

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Министерству физической культуры и спорта Забайкальского края рекомендовать:

- обеспечить взаимодействие с Министерством спорта Российской Федерации, являющимся ответственным исполнителем Межведомственной программы, в целях получения разъяснений о механизмах реализации Региональной программы;

- обеспечить взаимодействие профильных ведомств, органов местного самоуправления Забайкальского края, Региональной федерации плавания Забайкальского края при формировании и реализации Региональной программы. Обеспечить закрепление конкретных функций за каждым соисполнителем, участником Региональной программы с установлением контрольных событий и сроков их исполнения;

- инициировать внесение изменений в государственную программу Забайкальского края «Развитие физической культуры и спорта в Забайкальском крае», предусматривающих включение мероприятий Региональной программы в целях определения источников финансирования;

- разработать нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края юридическим лицам, согласно требованиям БК РФ;

- разработать проект постановления Правительства Забайкальского края об утверждении Регионального оператора и положения о нем с учетом Методических рекомендаций;

- в целях определения объема ресурсного обеспечения для исполнения функций и полномочий Регионального оператора по разработке и реализации Региональной программы произвести и утвердить калькуляцию затрат с учетом Методических рекомендаций;

- изучить региональную практику и рассмотреть возможность привлечения внебюджетных источников финансирования на реализацию Региональной программы;

- разработать форму межведомственного мониторинга для организаций всех форм собственности с учетом Методических рекомендаций в целях проведения инвентаризации состояния водноспортивной инфраструктуры для последующего определения возможностей использования имеющихся ресурсов для обучения и занятий плаванием населения различных возрастных и социальных групп, оценки обеспеченности муниципальных образований необходимой инфраструктурой, определения потребности в их модернизации, ремонте, строительстве;

- разработать форму межведомственного мониторинга для организаций всех форм собственности с учетом Методических рекомендаций в целях установления численности граждан различных возрастных и социальных групп, систематически занимающихся плаванием, для последующего учета при формировании показателей (индикаторов) Региональной программы;

- при разработке Плана реализации учесть последовательность выполнения мероприятий, обеспечить рациональную детализацию мероприятий с установлением сроков исполнения.

Настоящее заключение утверждено на заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты Забайкальского края 19 мая 2023 года