

«11» декабря 2017 г.

№ ОМ- 141/12-02

ОТЧЕТ

**о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Оценка эффективности мероприятий, направленных в 2015 - 2016 годах и
истекшем периоде 2017 года на создание туристско-рекреационных и
автотуристических кластеров, с учетом положений Стратегии развития
туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной
распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г.
№ 941-р» в органах государственной власти субъектов Российской Федерации,
на территории которых осуществляется создание туристско-
рекреационных и автотуристических кластеров (в 43 субъектах Российской
Федерации на территории которых осуществляется создание туристско-
рекреационных и автотуристических кластеров)**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 8 декабря 2017 г. № 68К (1213))

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.6.0.14 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

нормативные правовые акты, иные распорядительные документы, принятые Министерством культуры Российской Федерации, Федеральным агентством по туризму в целях реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р (далее – Стратегия) и федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 (далее – ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», ФЦП, Программа);

законодательные, нормативные правовые акты, иные распорядительные документы высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации принятые в целях реализации Стратегии и ФЦП «Развитие

внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», в том числе региональные целевые программы и иные программные документы субъектов Российской Федерации в сфере туризма;

соглашения, заключенные Ростуризмом и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), которые включены в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» и входят в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристско-рекреационных и автотуристских кластеров (далее - Соглашения), отчеты об их исполнении;

статистическая, аналитическая и финансовая отчетность субъектов Российской Федерации по созданию туристско-рекреационных и автотуристских кластеров в субъектах Российской Федерации.

3. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное агентство по туризму (г. Москва). Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва).

4. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия – с 31 марта по 8 декабря 2017 года.

5. Цели экспертно-аналитического мероприятия:

оценить деятельность Министерства культуры Российской Федерации, Федерального агентства по туризму и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению задач и стратегических ориентиров развития туризма в Российской Федерации, определенных Стратегией;

оценить деятельность Федерального агентства по туризму и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий по развитию туристско-рекреационного комплекса в Российской Федерации, предусмотренных ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

6. Исследуемый период: 2015 - 2016 годы, истекший период 2017 года.

7. Результаты мероприятия.

При подготовке отчета использованы материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации: Минкультуры России, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, МЧС России, ФНС России,

Ростуризм, Росстатом, Роспотребнадзором, Ростехнадзором, Росздравнадзором, 85 субъектами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»), туризм – это временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма является Минкультуры России.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма, туристской деятельности является Ростуризм.

Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года разработана в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по вопросам развития въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № Пр-1814 и базируется на приоритетах устойчивого развития, отраженных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (действовавшей до 31 декабря 2015 года). Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия национальной безопасности), согласно которой укреплению национальной безопасности в области культуры способствует, в том числе развитие внутреннего культурно-познавательного туризма.

В соответствии с пунктом 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» обеспечение контроля за реализацией положений Стратегии возложено на Минкультуры России при согласовании федеральных целевых программ и иных программных документов.

При этом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль за реализацией положений Стратегии в целом, не установлен.

Создание туристско-рекреационных и автотуристических кластеров в Российской Федерации осуществляется в рамках мероприятий ФЦП «Развитие

внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» и региональных государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере туризма.

В рамках мероприятий ФЦП в первоначальной редакции предусматривалось создание на территории 43 субъектов Российской Федерации 57 туристско-рекреационных и автотуристических кластеров.

В ходе реализации указанных мероприятий в Программу вносились изменения, в том числе связанные с секвестированием расходов федерального бюджета, в результате которых из Программы исключены мероприятия по созданию туристских кластеров в Архангельской области и Республике Коми. Кроме того, были прекращены мероприятия по созданию туристских кластеров в Ростовской и Калужской областях в связи с банкротством инвесторов.

В результате внесенных в Программу изменений (постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 1407, от 11 июня 2016 г. № 534, от 31 января 2017 г. № 118) в проверяемом периоде реализовывались мероприятия по созданию 44 туристско-рекреационных и автотуристических кластеров в 39 субъектах Российской Федерации (из них по 5 субъектам Российской Федерации создание кластеров предусмотрено без финансирования из федерального бюджета).

Объем финансирования указанных мероприятий в проверяемый период за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников составил 31 413,6 млн. рублей.

По результатам анализа представленной информации выявлено следующее.

7.1. Цель 1. Оценить деятельность Министерства культуры Российской Федерации, Федерального агентства по туризму и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению задач и стратегических ориентиров развития туризма в Российской Федерации, определенных Стратегией.

7.1.1. В соответствии с положениями Стратегии целью развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года является комплексное развитие внутреннего и въездного туризма с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации.

Для выполнения указанной цели в Стратегии определены задачи, основные направления и механизмы их реализации (раздел V):

1. Развитие туристской инфраструктуры и формирование доступной и комфортной туристской среды;
2. Повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и мировом рынках;

3. Реализация и усиление социальной роли туризма;
4. Повышение эффективности системы управления и статистического учета в сфере туризма для обеспечения социально-экономического развития и роста качества жизни населения регионов Российской Федерации;
5. Комплексное обеспечение безопасности туристской деятельности;
6. Продвижение туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и международном рынках;
7. Интеграция сферы туристских услуг Республики Крым и г. Севастополя в систему управления туризмом и профессиональное туристское сообщество Российской Федерации.

Выполнение задач Стратегии характеризуется степенью достижения установленных в приложении к Стратегии целевых показателей.

В целях реализации положений Стратегии распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 2246-р утвержден план мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (далее – План реализации стратегии).

В рамках Плана реализации стратегии предусмотрено 58 мероприятий, ответственными по которым являются федеральные органы исполнительной власти.

По данным мероприятиям установлены следующие сроки их реализации: в 2014 году – по одному мероприятию, в 2015 году – по 7 мероприятиям, в 2016 году – по 4 мероприятиям, в 2017 году – по 2 мероприятиям, по 4 мероприятиям срок реализации установлен до 2020 года, по оставшимся 40 мероприятиям срок установлен ежегодно до 2020 года, с представлением соответствующего доклада.

Из 12 мероприятий по которым срок исполнения наступил (2014-2016 годы), выполнены все, однако анализ полноты их исполнения выявил следующее.

По 8 из 12 вышеуказанных мероприятий ответственным исполнителем определено Минкультуры России. По мероприятию «Создание системы туристских информационных центров на транспортных хабах» (пункт 49 Плана реализации стратегии) Минкультуры России в установленный срок (2015 год) направило в Правительство Российской Федерации доклад, отчитавшись о реализации указанного пункта. Анализ указанного доклада показал, что информация, представленная в докладе, ограничивается перечислением отдельных субъектов Российской Федерации, в аэропортах которых оборудованы информационные стойки, и одним действующим туристским информационным центром (далее – ТИЦ) в здании аэровокзала г. Ростова-на-Дону, а также о запланированном создании двух пилотных проектов в аэропортах г. Москвы

(«Шереметьево»), г. Санкт-Петербург («Пулково»), что не позволяет сделать вывод о создании системы ТИЦ, предусматривающей сеть таких ТИЦ на транспортных хабах на территории Российской Федерации с учетом туристских потоков.

Также в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в Минкультуры России отсутствует комплексная информация о количестве транспортных хабов, наличии или отсутствии на них ТИЦ, а также о количестве необходимых к созданию таких ТИЦ в целом по стране.

В данной связи, в целях создания системы туристских информационных центров на транспортных хабах представляется целесообразным предусмотреть в Плане реализации стратегии соответствующих мероприятий на весь срок реализации Стратегии (до 2020 года).

Из 40 мероприятия, сроки исполнения по которым установлены ежегодно, Планом реализации стратегии по 27 мероприятиям ответственным исполнителем определено Минкультуры России, анализ их исполнения показал следующее.

В рамках реализации мероприятия «Мониторинг реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» (пункт 1 Плана реализации стратегии) Минкультуры России разработаны Методические рекомендации по оценке эффективности деятельности регионов в сфере туризма, на основании которых Минкультуры России составляет соответствующий рейтинг регионов, который публикуется в годовом докладе в Правительство Российской Федерации о состоянии и развитии туризма. Данная система состоит из 10 критериев (индикаторов), характеризующих объекты, которые оцениваются по 34 показателям.

В результате анализа указанной системы оценки показателей эффективности установлено, что характеристика ряда показателей не в полной мере отражает эффективность деятельности регионов в сфере туризма.

Так, показатель «Количество резидентов, реализующих инвестиционные проекты в туристско-рекреационной сфере», характеризующий объект и роль туризма в экономике региона, не определяет объем и качество инвестиционного проекта и не является объективным в связи с тем, что одним резидентом может осуществляться несколько инвестиционных проектов.

В соответствии с разделом VI Стратегии «Оценка рисков и пути их преодоления», снижение вероятности возникновения финансовых рисков достигается применением принципов комбинирования бюджетных и внебюджетных источников финансирования мероприятий Стратегии, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства.

При этом в используемой Минкультуры России системе показателей оценки эффективности деятельности регионов в сфере туризма отсутствуют показатели,

учитывающие объемы расходов средств консолидированного бюджета и объемы привлеченных средств внебюджетных источников, что не позволяет оценить соблюдение регионами принципов комбинирования бюджетных и внебюджетных источников финансирования мероприятий Стратегии.

Стратегией предусмотрено достижение цели развития туризма в Российской Федерации за счет решения также задач по реализации и усилению социальной роли туризма, в том числе развитие социального, лечебно-оздоровительного, детского, юношеского и молодежного туризма. Каждый регион должен уделить пристальное внимание задаче развития социального туризма.

При этом в вышеуказанной системе показателей оценки эффективности деятельности регионов, не предусмотрены показатели, характеризующие развитие социального туризма в регионах.

Таким образом, состав установленных Минкультуры России показателей оценки эффективности проводимых мероприятий Стратегии в регионах не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации Стратегии, и нуждается в корректировке.

По результатам анализа 8 мероприятий Плана реализации стратегии, сроки исполнения по которым установлены ежегодно, ответственным исполнителем определен Ростуризм, установлено следующее.

В целях исполнения мероприятия «Анализ эффективности реализации программ развития туризма субъектов Российской Федерации» (пункт 2 Плана реализации стратегии) Ростуризмом в 2015 и 2016 году направлялись в Минкультуры России соответствующие доклады, в которых перечислялись результаты мероприятий региональных программ за отчетный период по отдельным субъектам Российской Федерации.

При этом в докладах отсутствует информация, содержащая: оценку достижения ожидаемых результатов и целевых показателей результативности, установленных в региональных программах; объемы финансирования сферы туризма в регионах за счет бюджетных и внебюджетных источников; анализ экономических и статистических показателей регионов в области туризма.

В рамках исполнения мероприятия «Разработка мер по совершенствованию механизма реализации кластерного подхода к развитию туризма в регионах Российской Федерации» (пункта 5 Плана реализации стратегии) Ростуризм, как ответственный исполнитель направляет в Минкультуры России соответствующие доклады.

Анализ представленных Ростуризмом докладов показал, что информация об исполнении указанного мероприятия за 2016 год, не содержит сведений о разработанных Ростуризмом мерах по совершенствованию механизма реализации кластерного подхода и фактически представляет собой перечисление уже действующих и запланированных инвестиционных проектов с кластерным

подходом, включенных в ФЦП. В докладе за 2017 год Ростуризм сообщил о планируемой разработке конкретных мер с 2019 года в рамках концепции федеральной целевой программы, предусматривающей реализацию мероприятий по созданию туристских кластеров.

Таким образом, можно сделать вывод о невыполнении Ростуризмом 2 из 8 мероприятий Плана реализации стратегии (пункты 2 и 5).

В соответствии с Планом реализации стратегии соисполнителями по 46 из 58 мероприятий являлись органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Анализ и сбор предложений по указанным мероприятиям осуществлялся федеральными органами исполнительной власти - ответственными исполнителями.

Из представленных в ходе экспертно-аналитического мероприятия субъектами Российской Федерации данных об участии в выполнении Плана реализации стратегии следует, что, несмотря на отсутствие требований в части утверждения на региональном уровне плана мероприятий «дорожной карты» по реализации указанного Плана, в 19 субъектах Российской Федерации такие «дорожные карты» утверждены. В остальных регионах исполнение Плана реализации стратегии осуществляется в рамках соответствующих стратегических и программных документов.

7.1.2. Разделом V Стратегии определены основные направления и механизмы решения задач развития туризма, реализация которых предусмотрена до 2020 года.

Критерии оценки реализации основных направлений Стратегии на федеральном и региональном уровнях не установлены, в связи с чем оценить достаточность принимаемых мер в конкретном субъекте Российской Федерации или федеральном органе исполнительной власти в указанной части не представляется возможным.

Анализ данных, представленных субъектами Российской Федерации, Минкультуры России и Ростуризмом, выявил следующие тенденции в развитии основных направлений туризма.

В рамках реализации основного направления Стратегии – «Совершенствование системы управления и статистического учета в сфере туризма для обеспечения социально-экономического развития и роста качества жизни населения регионов Российской Федерации» Планом реализации стратегии предусмотрено к 2020 году создать **унифицированные туристские паспорта** регионов – единую форму представления информации о туристских возможностях региона.

Согласно данным сетевого ресурса «паспорта-регионов.рф», на котором размещаются созданные туристские паспорта, на момент проведения экспертно-

аналитического мероприятия унифицированный туристский паспорт субъекта Российской Федерации разработан 79 субъектами Российской Федерации, 6 регионов¹ туристские паспорта не разрабатывали.

Кроме того, 8² из 79 разработанных туристских паспортов на сетевом ресурсе «паспорта-регионов.рф» не доступны для просмотра.

Анализ туристских паспортов субъектов Российской Федерации показал, что в регионах развиваются различные виды туризма в зависимости от их территориального расположения, природной и исторической особенности.

Следует отметить, что Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» дано определение только детскому, социальному и самодеятельному туризму.

При этом указанным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами перечень видов туризма не определен, а также не установлены:

понятие культурно-познавательного туризма, способствующего укреплению национальной безопасности в области культуры в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

понятия таких видов туризма, которые чаще всего заявлены приоритетными в туристских паспортах субъектов Российской Федерации, в том числе: «Спортивный/Активный туризм» (44 региона), «Событийный туризм» (42 региона) и «Экологический туризм (лесной, охотничий, рыболовный)» (48 регионов), «Водный туризм» (22 региона), «Деловой туризм» (35 региона), «Религиозный (паломнический) туризм» (28 регионов).

Таким образом, с учетом многообразия видов туризма, в целях единого подхода к развитию туризма в субъектах Российской Федерации требуется законодательное определение перечня и понятийного аппарата видов туризма.

Региональными программами мероприятия по развитию туризма не разделяются по видам туризма и направлены на развитие туристской деятельности в целом по субъекту Российской Федерации, что не позволяет оценить объемы финансирования мероприятий по развитию того или иного вида туризма. Кроме того в связи с развитием в регионах одновременно несколько видов туризма, оценить вклад конкретного вида туризма в общий туристический поток не представляется возможным.

Самым распространенным видом туризма в субъектах Российской Федерации согласно туристским паспортам является «культурно-

¹ Ростовская область, Тюменская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Сахалинская область, Забайкальский край

² Забайкальский край, Ивановская область, Камчатский край, Кемеровская область, Магаданская область, Пензенская область, Республика Адыгея, Чувашская область

познавательный туризм». О приоритетности развития данного вида туризма заявлено 62 регионами.

Следует отметить, что на территории 25 субъектов Российской Федерации находятся 29 объектов Всемирного наследия (ЮНЕСКО), из них 16 отнесены к категории культурные и 11 к категории природные.

При этом в туристских паспортах ³ из 25 субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены объекты ЮНЕСКО, культурно-познавательный туризм не отнесен к приоритетным видам туризма.

Следует отметить, что федеральным статистическим наблюдением формирование показателя «туристский поток» в разрезе субъектов и в целом по Российской Федерации не предусмотрено.

Согласно Федеральному закону «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» турист - лицо, посещающее страну (место) временного пребывания в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых, религиозных и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания, на период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющее не менее одной ночевки в стране (месте) временного пребывания.

Анализ данных федерального статистического наблюдения по показателям «Численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения» и «Численность российских граждан, размещенных в коллективных средствах размещения» показал, что число таких лиц в 25 субъектах Российской Федерации, в которых находятся объекты Всемирного наследия (ЮНЕСКО) за период 2014-2016 годов в целом выросло на 65 % и на 2016 год составило 33,7 млн. человек.

Вместе с тем в 12 субъектах Российской Федерации⁴ из указанных 25 регионов отмечается снижение числа лиц, размещенных в коллективных средствах размещения. Наибольшее сокращение отмечается в Архангельской, Иркутской областях и Республике Коми (в основном за счет сокращения численности граждан Российской Федерации (на 18,8 %-25,6 %) по сравнению с уровнем 2015 года).

³ Калининградская область, Камчатский край, Республика Дагестан, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Чукотский автономный округ

⁴ Республика Коми, Забайкальский край, Республика Тыва, Республика Саха (Якутия), Архангельская область, Иркутская область, Московская область, Ярославская область, Вологодская область, Калининградская область, Новгородская область, Камчатский край

Увеличение туристского потока наблюдается в 13 регионах⁵. Наибольшее увеличение туристских потоков отмечено в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Республике Алтай, а также в Чукотском автономном округе (за счет увеличения численности граждан Российской Федерации, рост на 34,3 % в 2016 году).

При этом, несмотря на стратегическое значение и популярность в регионах культурно-познавательного туризма, Минкультуры России не разрабатывались методические рекомендации, и не осуществлялось распространение лучшей практики по данному виду туризма, как это осуществлено в отношении сельского туризма.

В соответствии со Стратегией позитивными тенденциями развития туризма в Российской Федерации является, в том числе наличие и рост спроса на природоориентированные виды туризма (рыболовный, охотничий, экологический, сельский).

Согласно туристским паспортам **«сельский туризм»** заявлен как приоритетный в 33 субъектах Российской Федерации.

Так, в стандарте ГОСТ Р 56641-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги малых средств размещения. Сельские гостевые дома. Общие требования», утвержденном приказом Росстандарта от 14 октября 2015 г. № 1457-ст, устанавливающим общие требования к сельским гостевым домам и предоставляемым ими услугам, дано определение сельского туризма как деятельности по организации отдыха в сельской местности или в малых городах (при отсутствии промышленных зон и многоэтажной застройки) с предоставлением услуг гостеприимства в частном секторе, ориентированной на использование природных, культурно-исторических и других ресурсов, традиционных для данной местности. Указанный документ носит рекомендательный характер.

Согласно данным федерального статистического наблюдения туристический поток в 33 субъекта Российской Федерации, в которых развивается сельский туризм, за период 2014-2016 годов в целом вырос на 29,1 % и составил 38 081,1 тыс. человек.

Минкультуры России ежегодно с 2015 года издаются сборники успешных региональных проектов – лучшие региональные практики развития сельского туризма. По данным Минкультуры России наиболее активно сельский туризм развивается в Республиках Алтай, Бурятия, Карелия, Алтайском и Краснодарском краях, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Нижегородской, Новгородской, Рязанской, Тамбовской, Тульской и Ярославской областях.

⁵ Владимирская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Дагестан, Республика Татарстан, Республика Алтай, Ленинградская область, Красноярский край, Приморский край, Чукотский автономный округ, Краснодарский край

В соответствии с пунктом 39 Плана реализации стратегии «Выявление и распространение лучшей практики реализации деятельности регионов в сфере туризма» (срок реализации ежегодно с 2015 года) распространение в субъектах Российской Федерации лучших практик туризма осуществляется Минкультуры России только в отношении сельского туризма, что с учетом многообразия видов туризма в регионах является недостаточным.

В рамках основного направления Стратегии «Реализация и усиление социальной роли туризма» одним из направлений реализации социальной функции туризма является **развитие детского, юношеского и молодежного туризма** (в том числе туризма для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов).

Стратегией предусмотрено разработать нормативно-правовое обеспечение этого направления туристской деятельности, определить и законодательно закрепить понятийный аппарат, принципы и стандарты обслуживания в сфере детского, юношеского и молодежного туризма к 2020 году, в том числе туризма для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей-инвалидов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2014 г. № 1163 образован Координационный совет по развитию детского туризма с целью обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных, научных и других организаций, направленных на развитие детского туризма. Федеральным законом от 2 марта 2016 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность» в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» внесены изменения в части введения понятия «детский туризм».

Приказом Минкультуры России от 5 апреля 2017 г. № 511 утверждены Общие требования к туристским маршрутам (другим маршрутам передвижения) для прохождения организованными группами детей и порядку организации их прохождения детьми, находящимися в организациях отдыха детей и их оздоровления, либо являющимися членами организованной группы несовершеннолетних туристов, а также к порядку уведомления уполномоченных органов государственной власти о месте, сроках и длительности прохождения таких маршрутов. Общие требования к туристским и экскурсионным услугам, оказываемым для детей и юношества, и предназначен для применения организациями и индивидуальными предпринимателями, специализирующимися на детском и юношеском туризме установлены ГОСТ Р 54605-2011. «Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Услуги

детского и юношеского туризма. Общие требования», утвержденные приказом Росстандарта от 8 декабря 2011 г. № 739-ст.

Приказом Минобрнауки России от 13 июля 1992 г. № 293 утверждена Инструкция по организации и проведению туристских походов, экспедиций и экскурсий (путешествий) с учащимися общеобразовательных школ и профессиональных училищ, воспитанниками детских домов и школ - интернатов, студентами педагогических училищ Российской Федерации.

Однако только 47 из 85 субъектов Российской Федерации сообщили о применении инструкций, стандартов и методических рекомендаций при организации детского туризма, что указывает на недостаточное взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с Минобрнауки России и Минкультуры России по вопросу развития детского туризма.

Томской, Белгородской, Тюменской и Амурской областями разработаны собственные методические рекомендации и инструкции. Например, в Амурской области разработаны Методические рекомендации по организации и проведению туристских походов с обучающимися (приказ Минобрнауки Амурской области от 24 июня 2016 г. № 946) и инструкция по организации и проведению туристических походов, экспедиций, экскурсий (путешествий) с учащимися государственных образовательных учреждений Амурской области (приказ Минобрнауки Амурской области от 2 ноября 2012 г. № 1308).

В 2015-2017 годах реализация туристских маршрутов для школьников и молодежи осуществляется в субъектах Российской Федерации в рамках Национальной программы по развитию детского туризма (далее – Национальная программа), ежегодно утверждаемой Минкультуры России.

Финансирование Национальной программы в 2015-2016 годы за счет средств федерального бюджета осуществлялось в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317, в 2015 году – 199,9 млн. рублей, в 2016 году – 141,7 млн. рублей. В 2017 году финансирование по Программе за счет средств федерального бюджета предусмотрено в объеме 250 млн. рублей. Средства федерального бюджета направляются на проживание, питание, экскурсионное обслуживание.

Национальная программа состоит из разработанных Минкультуры России культурно-познавательных маршрутов. Согласно Национальной программе Минкультуры России организует пребывание детей на указанных маршрутах, а исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации обеспечивают формирование и отправку детских групп из регионов. Ресурсное обеспечение и целевые показатели (индикаторы) Программой не предусмотрены.

В 2015 году в рамках Национальной программы разработано 9 маршрутов в 14 субъектах Российской Федерации, в которой приняли участие 22,1 тыс. школьников, в 2016 году разработано 5 маршрутов в 8 субъектах Российской Федерации. Участие приняли 14,1 тыс. школьников из всех регионов Российской Федерации. В 2017 году программа включает 12 маршрутов по 16 субъектам Российской Федерации, планируется, что участие примут 22,8 тыс. школьников.

О мерах по развитию детского туризма сообщили 83 региона. Чукотский автономный округ и Кабардино-Балкарская Республика сообщили, что на их территории мероприятия по продвижению детского туризма не проводятся.

По данным субъектов Российской Федерации число участников проведенных мероприятий в 2015 году составило 2,6 млн. человек, в 2016 году увеличилось на 11,5 % и составило 2,9 млн. человек, по состоянию на 1 октября 2017 года в мероприятиях в сфере детского туризма приняло участие 2,4 млн. человек.

Анализ реализации Минкультуры России совместно с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации вышеуказанных мероприятий по развитию детского туризма, указывает на тенденцию ежегодного увеличения количества участников проведенных мероприятий в сфере детского туризма.

В рамках основного направления Стратегии «Развитие туристской инфраструктуры и формирование доступной и комфортной туристской среды» предусмотрено создание в каждом регионе **туристских информационных центров** в необходимом количестве и развитие их деятельности путем разработки стандартов и повышения качества обслуживания, межрегиональной кооперации работы таких центров.

Согласно форме федерального статистического наблюдения 1-ТИЦ по состоянию на 1 января 2017 года в 72 регионах функционировало 237 туристских информационных центра, при этом в 39 регионах функционировало только по 1 ТИЦ. Количество работников указанных ТИЦ составило 1 581 сотрудников, число обращений удаленных пользователей к веб-сайту ТИЦ составило 5 895,7 тыс. обращений.

По данным субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2017 года число ТИЦ увеличилось на 87 единиц. В 77 регионах функционирует 319 ТИЦ, из которых 291 являются круглогодичными. Из 77 субъектов Российской Федерации, в которых функционируют ТИЦ, 63 региона сообщили о 1 757,2 тыс. обращений удаленных пользователей к веб-сайту ТИЦ, 14 регионов сообщили об отсутствии такой информации на 1 октября 2017 года.

В 5 субъектах Российской Федерации первые туристские информационные центры заработали только в 2017 году (Республики Адыгея, Чувашия, Карачаево-Черкесская, Саратовская, Магаданская области).

В 8 субъектах Российской Федерации⁶ ТИЦ отсутствуют, при этом Республика Северная Осетия-Алания входит в состав Северо-Кавказского федерального округа и в соответствии с Планом реализации стратегии (пункт 18) включена в зону приоритетного развития туризма.

Необходимо отметить, что критерии определения необходимого количества ТИЦ, например, в зависимости от размера территории или от туристской привлекательности региона в Стратегии не определены, в связи с чем оценить достаточность созданных ТИЦ в Российской Федерации не представляется возможным.

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 14785-2014. «Туристские информационные центры. Туристская информация и услуги приема. Требования», устанавливающий минимальные требования к качеству услуг, предоставляемых государственными и частными ТИЦ любого типа и размера, предусмотренный пунктом 48 Плана реализации стратегии, утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 30 октября 2014 г. № 1457-ст (далее – Национальный стандарт) в установленный срок.

В соответствии с требованиями Национального стандарта выбор языков, которые понимают и на которых разговаривают сотрудники ТИЦ, а также на которые переведен веб-сайт и отвечают автоответчики должен соответствовать ожидаемому профилю иностранных туристов и включать в себя не менее одного международного языка. Кроме того, в разделе кадровые ресурсы указанного Стандарта не менее, чем один сотрудник ТИЦ, представляющий информацию, должен разговаривать на двух языках, в зависимости от потребностей потребителей.

Вместе с тем, по данным регионов, иностранный язык при обслуживании используется только в ТИЦ 61 субъектов Российской Федерации. В 16⁷ регионах при обслуживании туристов международные языки не используются.

По данным регионов количество обращений в ТИЦ по итогам 2016 года увеличилось по сравнению с 2015 годом в 2,3 раза, из них обращения удаленных пользователей (телефон, интернет, письменный запрос) – в 2,1 раза.

Таким образом, несмотря на ежегодный рост ТИЦ в регионах, отмечается недостаточность принятых мер со стороны Минкультуры России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части формирования доступной и комфортной туристской среды в зоне приоритетного развития

⁶ Республики Марий Эл, Северная Осетия – Алания, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Амурская, Ивановская, Брянская, Омская области.

⁷ Вологодская, Костромская, Курская, Тамбовская, Пензенская, Новосибирская области, Ненецкий АО, Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Тыва, Крым, Алтайский, Краснодарский края, г. Севастополь.

туризма – на Северном Кавказе, а также в части соблюдения требований Национального стандарта в отношении использования международного языка.

В рамках основного направления «Повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и мировом рынках» Стратегией предусмотрена разработка системы мер по введению **классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи.**

В целях совершенствования системы классификации объектов туристской индустрии Минкультуры России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования правового регулирования оказания гостиничных услуг и классификации объектов туристской индустрии», согласно которому с 1 января 2020 года классификация всех гостиниц и иных средств размещения становится обязательной, предоставление гостиничных услуг без свидетельства о присвоении категории («звезд»), а также использование гостиницами категории, не соответствующей указанной в свидетельстве, повлечет за собой административную ответственность. Законопроект принят Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации в первом чтении 24 марта 2017 года.

До вступления в силу указанного законопроекта классификация объектов туристской индустрии осуществляется в соответствии с Порядком классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями, утвержденным приказом Минкультуры России от 11 июля 2014 г. № 1215 (далее – Порядок классификации объектов) и является добровольной.

Согласно указанному порядку классификация гостиниц включает в себя проведение оценки соответствия гостиниц и иных средств размещения требованиям Порядка классификации и принятие решения о присвоении им соответствующей категории: «пять звезд», «четыре звезды», «три звезды», «две звезды», «одна звезда», «без звезд». Высшая категория – «пять звезд», низшая – «без звезд».

Классификация горнолыжных трасс включает в себя проведение аккредитованными организациями оценки соответствия горнолыжных трасс требованиям по безопасности, информационному обеспечению, сложности горнолыжных трасс, доступу к соответствующему участку, предоставлению туристских услуг на горнолыжных трассах и присвоение трассам категорий: «зеленая» - для начинающих; «синяя» - низкого уровня сложности; «красная» - среднего уровня сложности; «черная» - высокого уровня сложности.

Классификация пляжей включает проведение аккредитованными организациями оценки соответствия пляжей требованиям по безопасности, информационному обеспечению, предоставлению дополнительных услуг на пляжах и присвоение пляжам категорий: I, II и III. Высшая категория пляжа - I, низшая - III. Информация о соответствующей категории пляжа доводится до потребителей путем вывешивания флага. Цвета флагов: синий флаг - для пляжа I категории; зеленый флаг - для пляжа II категории; желтый флаг - для пляжа III категории.

Заявка на аккредитацию подается в уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации организацией, претендующей на аккредитацию для осуществления классификации объектов туристской индустрии.

Перечень классифицированных объектов туристской индустрии, формируется аккредитованными Минкультуры России организациями и размещается Министерством в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте «Классификация-туризм.рф» (далее – Единый перечень классифицированных объектов туристской индустрии).

По данным Минкультуры России по состоянию на 1 ноября 2017 года классифицировано 11 673 гостиниц и аналогичных средств размещения, или 61,7% от общего количества гостиниц и аналогичных средств размещения в Российской Федерации (18 920 единицы – по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-КСР «Сведения о деятельности коллективного средства размещения» по состоянию на 1 июля 2017 года) (приложение № 1).

Следует отметить, что из 11 673 классифицированных гостиниц и аналогичных средств размещения 10 931 гостиниц или 93,6 % расположены в 11 регионах, задействованных в предоставлении гостиничных услуг в связи с проведением в Российской Федерации Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года (города Москва и Санкт-Петербург, Краснодарский край, Республики Мордовия и Татарстан, Волгоградская, Калининградская, Нижегородская, Самарская, Свердловская и Ростовская области), в которых в соответствии с Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в период с 1 июля 2015 года предоставление гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания допускается при наличии свидетельства о присвоении гостинице или иному средству размещения категории, предусмотренной системой классификации гостиниц и иных средств размещения.

В регионах, не задействованных в проведении мероприятий в Российской Федерации Кубка конфедераций FIFA 2017 года и чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, классификация гостиниц и аналогичных средств размещения осуществляется низкими темпами.

Так, в Республике Башкортостан из 342 гостиниц и иных средств размещения категории присвоены лишь 13 гостиницам, или 3,8 % от общего количества. Из 112 гостиниц и иных средств размещения в Псковской области классификация проведена в отношении 10 гостиниц, или 8,9 % от общего количества. На территории Костромской области классифицирована только 1 гостиница. В 55 из 85 субъектов Российской Федерации (65 %) классифицировано менее 10% гостиниц и аналогичных средств размещения.

Наименьшее число классифицированных гостиниц и иных средств размещения наблюдается в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах – 3,4 % и 4,5 % от общего числа коллективных средств размещения соответственно.

Вместе с тем, в 5 субъектах Российской Федерации число классифицированных гостиниц и иных средств размещения, по данным Единого перечня классифицированных объектов туристской индустрии, превышает общее число коллективных средств размещения по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-КСР «Сведения о деятельности коллективного средства размещения» по состоянию на 1 июля 2017 года. Подробнее в таблице.

	Гостиницы и иные средства размещения на 1 июля 2017 года		Расхождения
	данные Росстата (форма 1-КСР)	количество классифицированных (данные Минкультуры России)	
г. Москва	1170	1399	+229
Калининградская область	198	254	+56
г. Санкт-Петербург	443	1134	+691
Краснодарский край	1907	5897	+3990
Республика Татарстан	386	433	+47

Выявленное несоответствие свидетельствует о том, что не все респонденты, на которых возложена обязанность по предоставлению информации о своей деятельности по форме федерального статистического наблюдения № 1-КСР «Сведения о деятельности коллективного средства размещения» предоставляют информацию территориальному органу Росстата в субъекте Российской Федерации в соответствии с приказами Росстата от 4 августа 2016 г. № 388 и от 31 августа 2017 г. № 564, несмотря на предусмотренную ответственность за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности,

установленную статьей 13.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 3 Закона Российской Федерации от 13 мая 1992 г. № 2761-1 «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности».

Учитывая, что согласно Методике расчета показателей «Валовая добавленная стоимость туристской индустрии» и «Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом внутреннем продукте Российской Федерации, утвержденной приказом Росстата от 2 декабря 2016 г. № 763, в объеме доли валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом внутреннем продукте учитываются доходы коллективных средств размещения, указанные обстоятельства формируют риски публикации Росстатом искаженных данных о валовом внутреннем продукте, что может отрицательно влиять на проводимый Минэкономразвития России расчет прогноза социально-экономического развития.

Следует отметить, что согласно Порядку классификации объектов, одной из основных целей классификации объектов туристской индустрии является повышение конкурентоспособности туристских услуг и привлекательности объектов туристской индустрии, направленное на увеличение туристского потока и развитие внутреннего и въездного туризма, за счет укрепления доверия потребителей к оценке соответствия объектов туристской индустрии.

При этом не менее важным для привлекательности объектов туристской индустрии также является соблюдение законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей.

Федеральный государственный надзор за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, в том числе на объектах туристской индустрии, осуществляет Роспотребнадзор в рамках полномочий, установленных пунктом 5.1.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322.

Так, по данным Роспотребнадзора, в 2015 году число проведенных проверок гостиниц и иных средств размещения составило 989, по их результатам выявлено 2182 нарушения, в 2016 году проведено 680 проверок гостиниц и иных средств размещения, по их результатам выявлено 1414 нарушений, что указывает на снижение в 1,5 раза как самих проверок, так и числа выявленных нарушений. При этом в среднем в 2015 и 2016 годах на одну проверку приходилось 2,2 и 2,1 нарушений соответственно. Всего за 2016 год Роспотребнадзором выписано штрафов на сумму 13 093,1 тыс. рублей, из них оплачено 10 227,3 рублей.

По состоянию на 1 июля 2017 года проведено 298 проверок гостиниц и иных средств размещения, по результатам которых выявлено 878 нарушений, в среднем на одну проверку приходится 2,9 нарушений.

Таким образом, несмотря на ежегодное снижение числа проверок Роспотребнадзора в гостиницах и иных средствах размещения и незначительное снижение в 2016 году количества выявленных Роспотребнадзором нарушений законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей на данных объектах, за I полугодие 2017 года отмечается тенденция к росту таких нарушений.

В 2016 году в Рязанской области в результате проверки гостиниц и иных средств размещения были выявлены случаи причинения вреда здоровью потребителям, вызванные приобретением (использованием) опасных товаров (работ, услуг).

Наибольшее число нарушений в I полугодии 2017 года выявлено Роспотребнадзором в гостиницах и иных средствах размещения в Удмуртской Республике, Республике Бурятия, Красноярском, Ставропольском краях, Кемеровской области. Следует отметить, что в указанных субъектах доля классифицированных гостиниц и иных средств размещения не превышает 10 % от общего числа коллективных средств размещения.

Также необходимо отметить, что по данным Роспотребнадзора, сведения о количестве и результатах проведения проверок на объектах «пляжи» и «горнолыжные комплексы (трассы)» отдельно Роспотребнадзором не формируются.

В части классификации пляжей и горнолыжных трасс федеральным статистическим наблюдением сбор информации о количестве пляжей и горнолыжных трасс на территориях субъектов Российской Федерации и в целом по Российской Федерации не предусмотрен. Минкультуры России и Ростуризмом предложено о включении в федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р, работы по формированию официальной статистической информации, в части наблюдения за пляжами и горнолыжными трассами не направлялись.

Согласно положениям Стратегии вопросы развития пляжной инфраструктуры и обеспечения экологической чистоты и безопасности пляжей и акваторий требуют отдельного внимания. При этом отдельных показателей по данному направлению в Стратегии и в ФЦП не предусмотрены.

Минкультуры России разработана ведомственная форма сбора информации, которая включает в себя сбор сведений о количестве пляжей и горнолыжных

трасс в субъектах Российской Федерации. Указанная форма, а также методические рекомендации по ее заполнению направлены органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации письмом Минкультуры России от 20 декабря 2016 г. № 368-01-39-АМ. Однако на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия данные мониторинга в Счетную палату Российской Федерации не представлялись, в связи с их отсутствием в полном объеме.

В связи с отсутствием статистического наблюдения за пляжами выявлены существенные расхождения информации о количестве пляжей в данных, представленных регионами и МЧС России.

Так, по данным субъектов Российской Федерации количество пляжей в целом по стране составляет 2 993 единицы. В 13 регионах⁸ пляжи отсутствуют. При этом по данным МЧС России на 1 октября 2017 года в Российской Федерации общее количество пляжей составляет 4083 единиц (в 2016 году – 4056 единиц) (приложение № 2).

Согласно пункту 40 Порядка классификации объектов, пляжи должны отвечать обязательным требованиям безопасности, подтвержденным заключением специализированных организаций в части безопасности жизни, здоровья, охраны окружающей среды.

Обеспечение безопасности людей на водных объектах, в том числе на пляжах, осуществляется МЧС России в соответствии с Правилами технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами, утвержденными приказом МЧС России от 29 июня 2005 г. № 501, согласно которым при соответствии технического состояния пляжа установленным требованиям МЧС России выдается разрешение на пользование пляжем.

В период купального сезона 2017 года органами МЧС России проведено освидетельствование, включающее проверку наличие и укомплектованность спасательных постов (станций) спасателями, подготовленными к спасанию и оказанию первой медицинской помощи пострадавшим, и выдано разрешение на пользование 4022 пляжами (в 2016 году – 4037). По состоянию на 1 октября 2017 года на пляжах погибло 3 человека, в 2016 году погиб 21 человек, в том числе 6 детей, за 2015 год погибло 14 человек, в том числе 1 ребенок.

⁸ Амурская область, Астраханская область, Кабардино-Балкарская Республика, Магаданская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Ингушетия, Республика Карелия, Ростовская область, Смоленская область, Тверская область, Чукотский автономный округ

По мнению МЧС России (согласно анализу деятельности по обеспечению безопасности людей на водных объектах за 2016 год) количество пляжей в субъектах Российской Федерации недостаточно для безопасного отдыха людей на водных объектах и из года в год практически не меняется. В 2017 году с учетом 22327 муниципальных образований в Российской Федерации организовано 4022 пляжа, то есть один пляж приходится на 5,6 муниципальных районов (в 2016 году на 5,7 муниципальных районов). При этом на 1 октября 2017 года МЧС России выявлено 76 пляжей действующих не санкционированно (в 2015 году – 136). При этом из доклада Минприроды России «О состоянии и использовании водных ресурсов российской Федерации в 2009 году» следует, что в России 2,75 млн. озер, 2,8 млн. рек, 30 тыс. водохранилищ, омывается 12 морями Мирового океана.

Таким образом, несмотря на снижение в 2017 году числа пляжей действующих не санкционированно, а также числа смертельных случаев на пляжах, говорить об устойчивой тенденции улучшения уровня безопасности людей на водных объектах не приходится, поскольку на пляжный сезон 2017 года в Российской Федерации оказывал влияние погодный фактор.

В соответствии с пунктом 5.27 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 55698-2013. «Туристские услуги. Услуги пляжей. Общие требования», утвержденного приказом Росстандарта от 8 ноября 2013 г. № 1345-ст, для пляжей обязательным является наличие спасательной службы или спасательного оборудования и инвентаря и медицинского обеспечения; на пляжах с большим количеством потребителей, детских пляжах и пляжах для родителей с детьми рекомендуется организовать работу медицинской службы с персоналом, обладающим соответствующей квалификацией и необходимым оборудованием. Пункты оказания первой медицинской помощи должны быть оснащены соответствующими медицинскими средствами.

При этом согласно пункту 1 приказа Росстандарта от 8 ноября 2013 г. № 1345-ст, указанный национальный стандарт утвержден для добровольного использования.

По данным Росздравнадзора медицинские пункты организованы на пляжах 5 субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Тульская, Кемеровская области, Республик Марий Эл, Хакасия) в общем количестве 153 медицинских пункта.

В 2015 году проведены проверки 4 медицинских пунктов, в 2016 году – 8 пунктов. За 9 месяцев 2017 года из 153 медицинских пунктов проведены проверки в 3 медицинских пунктах на пляжах Краснодарского края и Республики Хакасия.

При этом в 72 регионах, на территории которых расположены пляжи, медицинские пункты, обеспеченные медицинским персоналом в сезон отсутствуют, то есть данные пляжи функционируют без учета рекомендаций вышеуказанного национального стандарта.

Согласно Единому перечню классифицированных объектов туристской индустрии количество классифицированных пляжей составляет 83 единицы, или 0,1 % от общего количества пляжей, из них 74 пляжа, или 89,2 %, расположены в Краснодарском крае, 9 пляжей – в Республике Крым.

Вместе с тем, не имеют категорий пляжи все регионы, имеющие выход к Каспийскому морю, – Республик Дагестан и Калмыкия, Астраханской области.

Следует отметить, что создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, а также осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья, в соответствии со статьями 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отнесено к вопросам местного значения муниципального района, городского поселения и городского округа.

В отношении горнолыжных комплексов (трасс) установлено следующее.

По данным субъектов Российской Федерации количество горнолыжных трасс в целом по стране составляет 1 096 единиц. В 21 регионе горнолыжные трассы отсутствуют.

Согласно пункту 34 Порядка классификации объектов, трассы должны отвечать обязательным требованиям безопасности, подтвержденным заключением специализированных организаций в части безопасности жизни, здоровья, охраны окружающей среды.

Согласно Единому перечню классифицированных объектов туристской индустрии, количество классифицированных горнолыжных трасс составляет 67 единиц, из них 66 трасс, или 98,5 %, расположены в Краснодарском крае, 1 – в Московской области.

В соответствии с пунктом Е.13.2 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 55881-2016. «Туристские услуги. Общие требования к деятельности горнолыжных комплексов», утвержденного приказом Росстандарта от 15 августа 2016 г. № 907-ст, в горнолыжном комплексе в обязательном порядке должны функционировать медицинские пункты, обеспеченные медицинским персоналом. Организация, осуществляющая медицинскую деятельность должна иметь лицензию, выданную в установленном порядке.

Вместе с тем по данным Росздравнадзора только в 6 субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Удмуртская, Краснодарский край, Пермский край, Иркутская и Кемеровская области) горнолыжные трассы оборудованы медицинскими пунктами.

В 59 регионах, на территории которых расположены горнолыжные трассы, медицинские пункты, обеспеченные медицинским персоналом отсутствуют, что не соответствует вышеуказанному стандарту.

Согласно представленным Ростехнадзором сведениям по состоянию на 1 ноября 2017 года на территории 59 субъектов Российской Федерации расположено 296 горнолыжных комплексов, оборудованных 771 подъемным сооружением (канатной дорогой). По 13 субъектам Российской Федерации сведения отсутствуют.

В соответствии с пунктом 5.3.8. постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» Ростехнадзор проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности, в том числе в отношении организаций, эксплуатирующих канатные дороги на территории горнолыжных комплексов.

В период 2015-2017 годов количество проверок ежегодно снижается. По состоянию на 1 ноября 2017 года по результатам 17 проверок, проведенных территориальными управлениями Ростехнадзора в отношении организаций, эксплуатирующих канатные дороги на территории горнолыжных комплексов, выявлено 234 нарушения, что в 2 раза больше числа нарушений, выявленных в 2015 году, и на 13,6 % больше, чем в 2016 году.

Наибольшее число нарушений выявлено в Иркутской области, Краснодарском крае и Ростовской области – 78, 40 и 38 нарушений соответственно.

По результатам проверок в 2015-2017 годах в 6 субъектах Российской Федерации была приостановлена эксплуатация 8 канатных дорог (Республике Алтай, Забайкальском крае, Кемеровской, Оренбургской, Кировской, Челябинской областях).

По данным МЧС России обеспечение безопасности на канатных дорогах и горнолыжных трассах осуществляют аварийно-спасательные формирования, в том числе собственных профессиональных аварийно-спасательных формирования канатных дорог, а также на основании соглашений с собственниками канатных дорог поисково-спасательными формированиями МЧС России и аварийно-спасательными формированиями за счет средств местного бюджета.

При этом комплексное формирование данных о количестве горнолыжных трасс, горнолыжных комплексов и деятельности по обеспечению безопасности на горнолыжных курортах, в разрезе субъектов Российской Федерации и в целом по России, МЧС России не предусмотрено и не осуществляется.

Следует отметить, что по данным 4 субъектов Российской Федерации ни один объект туристской инфраструктуры (гостиницы и иные средства размещения, пляжи и горнолыжные трассы) на их территории классификацию не проходил (Еврейская автономная область, Республика Тыва, Республика Калмыкия, Забайкальский край).

Согласно положениям Стратегии, система сбора, анализа и предоставления статистических данных в сфере туризма должна удовлетворять потребности органов управления, профессионалов, исследователей и общества в целом в актуальной, согласованной, точной, полной и доступной информации.

Таким образом, на сегодняшний день полная и достоверная информация о количестве коллективных средств размещения в Российской Федерации, а также о пляжах и горнолыжных комплексов (трасс) отсутствует, что не позволяет в полной мере всесторонне анализировать развитие сферы туризма и осуществлять мониторинг туристской сферы. По пляжам и горнолыжным комплексам (трассам) Ростуризм анализ не проводит и не владеет комплексной информацией.

Кроме того, такие обстоятельства, как низкие темпы классификации туристских объектов, деятельность пляжей и горнолыжных комплексов без учета рекомендаций соответствующих национальных стандартов, отсутствие необходимого количества пляжей в субъектах Российской Федерации, рост в 2017 году выявленных нарушений в области защиты прав потребителей в гостиницах и иных средств размещения, а также нарушений в части соблюдения технической безопасности организаций, эксплуатирующих канатные дороги на территории горнолыжных комплексов, свидетельствует об отсутствии устойчивой тенденции по улучшению безопасности туристской деятельности, несмотря на реализацию с 2015 года комплекса мер по обеспечению безопасности туристской деятельности, предусмотренного разделом V Плана реализации стратегии.

В рамках основного направления Стратегии «Повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и мировом рынках» предусмотрена разработка системы мер по **совершенствованию профессионального образования в сфере туризма.**

Согласно Стратегии в первую очередь необходимо установить на федеральном и региональном уровнях требуемый профессиональный состав, структуру и количество специалистов в сфере туризма на среднесрочную перспективу с учетом планов развития туризма.

При этом 16⁹ из 85 субъектов Российской Федерации в ходе экспертно-аналитического мероприятия не представили сведения о требуемом профессиональном составе специалистов в сфере туризма в связи с отсутствием таких сведений, что указывает на невыполнение данными регионами указанных положений Стратегии.

Так, 10 субъектов Российской Федерации¹⁰ не представили данные о потребностях в профессиональном составе специалистов в сфере туристического и экскурсионного обслуживания, 11 регионов¹¹ не обладают данными по необходимому количеству специалистов в сфере отдыха и развлечений.

По оценке остальных 69 регионов общая потребность в специалистах в сфере туризма на 2017 год составляет 124,2 тыс. человек, что больше потребности 2016 года. При этом наибольшая потребность наблюдается в специалистах категории администраторов, менеджеров и работников общественного питания.

55 субъектов Российской Федерации отметило ежегодное увеличение потребности в специалистах в сфере организации гостиничного обслуживания, которая составила в 2017 году 86,6 тыс. человек, в 2018 году – 97,8 тыс. человек. Указанное свидетельствует о возрастающей потребности в администраторах, менеджерах, портье и горничных, а также работниках общественного питания.

По информации Ростуризма, в целях реализации мер по совершенствованию профессионального образования в сфере туризма в рамках ФЦП создана система подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма, в рамках которой по 16 программам подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма квалификацию повысили 14,0 тыс. сотрудников туристской отрасли.

При этом число образовательных организаций высшего образования, осуществляющих подготовку кадров в сфере туризма, по сравнению с 2015 годом сократилось на 22 вуза и по состоянию на 1 января 2017 года составляет 290 вузов.

По данным Росстата среднесписочная численность работников (без внешних совместителей) в разрезе собирательной группировки видов экономической деятельности «Туризм» (ОКВЭД2) за 2016 год составила 1 154,2 тыс. человек, что меньше показателей 2015 года на 37,5 тыс. человек (1 191,7 тыс. человек), в том числе численность работников гостиниц сократилась на 1 054 человек и составила в 2016 году 60 764 человек.

⁹ Республика Адыгея, Красноярский, Краснодарский, Пермский края, Калининградская, Курская, Калужская, Омская, Новосибирская, Тульская, Архангельская, Астраханская, Саратовская, Владимирская области, Ханты-Мансийский автономный округ (Югра), г. Севастополь.

¹⁰ Республика Карелия, Забайкальский край, Самарская, Орловская, Липецкая, Псковская, Мурманская, Амурская области, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область.

¹¹ Республики Тыва, Татарстан, Марий Эл, Башкортостан, Забайкальский край, Чукотский, Ханты-Мансийский автономный округа, Калужская, Смоленская, Челябинская, Архангельская области

Вместе с тем, число гостиниц и аналогичных средств размещения (без учета специализированных средств размещения) возросло в 2016 году по сравнению с 2015 годом на 991 единицу и составило 14 948 единиц.

Таким образом, отмечаются риск недостатка специалистов в сфере организации гостиничного обслуживания, что может негативно сказаться на качестве и конкурентоспособности туристских услуг, как в сфере организации гостиничного обслуживания, так и в сфере туризма в целом.

В рамках основного направления Стратегии «Повышение эффективности системы управления и статистического учета в сфере туризма для обеспечения социально-экономического развития и роста качества жизни населения регионов Российской Федерации» в целях обеспечения учета интересов местных жителей в рамках туристской деятельности предусмотрено **предоставление льгот местным жителям на туристские услуги**.

По данным субъектов Российской Федерации льготы на туристские услуги в проверяемый период установлены в 20 из 85 регионов, воспользовались такими льготами 3 697,9 тыс. местных жителей. В основном данные льготы ограничивались льготами при посещении музеев.

Таким образом, обеспечение учета интересов местных жителей в части предоставления льгот местным жителям на туристские услуги в 65 субъектах Российской Федерации фактически не осуществляется (приложение № 3).

В рамках реализации основного направления Стратегии – «Продвижение туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и международном рынках» пунктом 51 Плана мероприятий стратегии предусмотрено к 2020 году разработать **национальную систему бронирования** гостиничных и туристских услуг (ответственный орган - Минкультуры России).

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия национальная система бронирования гостиничных и туристских услуг не создана.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия большинство коллективных средств размещения для бронирования гостиничных и туристских услуг используют модули систем Booking.com, Hotel.ru, Tripadvisor.ru и другие.

Отдельными регионами разработаны и внедрены собственные региональные системы бронирования. Так, Воронежской областью на сайте ТИЦ установлен модуль сервиса онлайн-бронирования коллективных средств размещения «Hotellook».

Следует отметить, что отсутствие единой системы бронирования гостиничных и туристских услуг снижает уровень комфортности информационной туристской среды отдельно в каждом регионе и в целом по Российской Федерации. Кроме того, отсутствует возможность аккумулирования

информации о потребительском спросе на туристские услуги и отзывах об их качестве.

Таким образом, несмотря на отмеченную положительную тенденцию по ряду направлений, включая создание туристских информационных центров, развитие детского и сельского туризма и т.д., имеются риски не достижения цели Стратегии, что требует принятия дополнительных мер, в том числе по уточнению понятийного аппарата туристской отрасли и совершенствованию статистического наблюдения.

7.1.3. Анализ региональных целевых программ и иных программных документов субъектов Российской Федерации в сфере туризма, в том числе на их соответствие положениям Стратегии выявил следующее.

Статьей 3.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» установлены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий для развития туризма в субъектах Российской Федерации.

Пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке региональных целевых программ и иных программных документов.

Всеми субъектами Российской Федерации утверждены программы либо подпрограммы в сфере развития туризма, анализ соответствия которых положениям Стратегии показал следующее.

Разделом V Стратегии определены основные направления и механизмы решения задач развития туризма.

Так, согласно пункту 1 «Развитие туристской инфраструктуры и формирование доступной и комфортной туристской среды» данного раздела в рамках Стратегии предусматривается использование и развитие кластерного подхода, который является «передовым и эффективным механизмом концентрации усилий как органов государственной власти, так и частных предпринимательских инициатив для создания туристской инфраструктуры».

Вместе с тем использование кластерного подхода не предусмотрено в программных документах 14 субъектов Российской Федерации¹².

В остальных 71 субъекте Российской Федерации региональными программами предусмотрены мероприятия по созданию туристских кластеров,

¹² Еврейская автономная область, Курганская область, Курская область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Нижегородская область, Республика Калмыкия, Республика Северная Осетия – Алания, Ростовская область, Тюменская область, Ульяновская область, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Москва

однако в связи с тем, что законодательством Российской Федерацией понятие «туристский кластер» не определено, в данных регионах отмечаются различные подходы к созданию туристских кластеров.

Так, в соответствии с ФЦП туристско-рекреационные и автотуристские кластеры представляют собой укрупненный инвестиционный проект, включающий ряд функционально, организационно и финансово взаимосвязанных проектов по отдельным объектам капитального строительства в туристской сфере.

За счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в зависимости от конкретного проекта предполагается создание современных комплексов обеспечивающей инженерной инфраструктуры. За счет средств внебюджетных источников предусмотрено строительство туристской инфраструктуры (гостиничные комплексы (мини-отели, мотели, оздоровительные комплексы), торговые улицы с объектами питания и развлечения, аквапарки, горнолыжные центры и др.

Государственной программой Белгородской области «Развитие экономического потенциала и формирование благоприятного предпринимательского климата в Белгородской области на 2014 - 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 522-пп (далее – Программа Белгородской области) реализуется мероприятие «Создание туристского рекреационного кластера».

При этом в Программе Белгородской области отсутствует какая-либо информация о туристско-рекреационном кластере: его наименовании, границах, объектах туристской и обеспечивающей инфраструктуры, характеристиках направления деятельности и т.д.

Ресурсное обеспечение в период с 2016 по 2020 годы предусмотрено только за счет внебюджетных средств (по 10 млн. рублей ежегодно), то есть создание обеспечивающей инфраструктуры за счет бюджетных средств не предусмотрено. При этом привлеченные средства внебюджетных источников в объеме 42 млн. рублей использованы в рамках мероприятий по продвижению туристского продукта.

Информация о создании объектов туристской и иной инфраструктуры в рамках реализации мероприятия «Создание туристского рекреационного кластера» в отчетах о реализации Программы Белгородской области за 2015-2016 годы отсутствует.

В рамках мероприятия «Развитие инфраструктуры туристских ресурсов в Камчатском крае» государственной программы Камчатского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае», утвержденной постановлением Правительства Камчатского края от 29 ноября 2013 г. № 554-П, предусмотрено создание и реконструкция объектов инфраструктуры туризма, создание придорожной инфраструктуры, создание обеспечивающей

инфраструктуры туристских кластеров, модернизация материальной базы туризма.

При этом Программой Камчатского края подробные характеристики кластеров, в том числе сведения об объектах туристской и обеспечивающей инфраструктуры не приводятся. Финансирование мероприятия «Развитие инфраструктуры туристских ресурсов в Камчатском крае» за счет внебюджетных источников на период с 2014-2020 годы не предусмотрено.

Таким образом, несмотря на упоминание в региональных программах о туристских кластерах, конкретных мероприятий по их созданию в программах не содержится, что не соответствует основному механизму реализации Стратегии в части развития кластерного подхода.

Несмотря на то, что в соответствии с положениями ФЦП реализация мероприятий по созданию туристских кластеров предусмотрена на основе государственно-частного партнерства, как это требуют положения Стратегии, согласно которым «в качестве основного механизма реализации Стратегии следует рассматривать государственно-частное партнерство как наиболее перспективный способ объединения усилий органов государственной власти и частного бизнеса с целью создания объектов туристской инфраструктуры» по результатам контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров «Амур» (Амурская область), «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия), «Елец» (Липецкая область), «Тункинская долина» (Республика Бурятия)», проведенного Счетной палатой Российской Федерации (далее – Контрольное мероприятие «Проверка эффективности использования средств при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров») установлено, что Ростуризмом не соблюдаются указанные в Стратегии механизмы.

Так, с момента вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 224-ФЗ) (1 января 2016 года) в целях создания объектов туристской инфраструктуры в Амурской области заключено 2 соглашения, в Республике Саха (Якутия) 5 соглашений, в Липецкой области 1 соглашение, в Республики Бурятия 2 соглашения. Вместе с тем, при заключении указанных соглашений положения Федерального закона № 224-ФЗ не применялись, в связи с чем ни одно из указанных соглашений не содержит существенные условия, предусмотренные в части 2 статьи 12 указанного Федерального закона, что существенно увеличивает

риски неисполнения условий соглашений, в том числе в части финансирования со стороны инвесторов.

В соответствии с положениями Стратегии «каждый регион должен уделить пристальное внимание задаче развития социального туризма. Необходимо искать пути применения финансовых механизмов поощрения работодателей, являющихся спонсорами социальных туристских программ или компенсирующих своим работникам часть затрат на туристские услуги на территории Российской Федерации».

По данным субъектов Российской Федерации мероприятия по развитию социального туризма предусмотрены в региональных программах в сфере туризма только в 27 субъектах Российской Федерации.

Так, в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 511-п, предусмотрены субсидии за счет средств регионального бюджета субъектам туристской деятельности Красноярского края на формирование и реализацию туристского продукта в области краеведения и социального туризма на территории Красноярского края в размере 50% расходов в области краеведения для учеников, пенсионеров, инвалидов и т.д. в общем объеме 6 756,8 тыс. рублей ежегодно в период 2017-2019 годов.

В Калининградской области государственной программой «Туризм» утвержденной постановлением Правительства Калининградской области от 24 декабря 2013 г. № 993 предусмотрены субсидии за счет средств регионального бюджета субъектам субъектам предпринимательской деятельности на возмещение части затрат по организации и проведению туристских поездок в Калининградскую область для детей и молодежи Российской Федерации в рамках основного мероприятия «Поддержка субъектов предпринимательской деятельности».

В государственной программе Камчатского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае», утвержденной постановлением Правительства Камчатского края от 29 ноября 2013 г. № 554-П, для развития социального туризма предусмотрена отдельная подпрограмма 3 «Обеспечение государственной поддержки для стимулирования развития социального туризма на территории Камчатского края» с объемом финансирования 21 358,0 тыс. рублей на 2014-2020 годы.

Государственной программой Алтайского края «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2015 - 2020 годы», утвержденной постановлением Администрации Алтайского от 29 декабря 2014 г. № 589 предусмотрены мероприятия:

«Оказание государственной поддержки путем предоставления грантов на организацию туристско-экскурсионных поездок по Алтайскому краю для граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации» в 2017 году – 200 тыс. рублей (на 2015-2016 годы финансирование на данное мероприятие не предусмотрено);

«Оказание государственной поддержки путем субсидирования части затрат на оборудование коллективных средств размещения, объектов показа необходимой инфраструктурой для приема туристов с ограниченными возможностями здоровья», с объемом финансирования в 2017 году – 1 млн. рублей.

Следует отметить, что во Владимирской области и Республике Алтай, несмотря на наличие в региональных программах мероприятий по развитию социального туризма, ресурсное обеспечение на данные мероприятия не предусмотрено.

Региональными программами в сфере туризма оставшихся 58 субъектов Российской Федерации меры по поддержке развития социального туризма не предусмотрены (приложение № 4).

В разделе V Стратегии отмечена задача развития туристской инфраструктуры в сфере детского, юношеского и молодежного туризма путем создания и развития туристских кластеров, специализирующихся на обслуживании такой категории потребителей.

Только в 3 из 85 субъектов Российской Федерации региональными программами в сфере туризма предусмотрено создание и развитие детского и молодежного туристского кластера, а именно: Республика Крым, Краснодарский край и Вологодская область.

Анализ целевых показателей региональных программ в сфере туризма на соответствие целевым показателям реализации Стратегии показал следующие.

Стратегией установлено 7 целевых показателей развития туризма, которые в полном объеме не отражены ни в одной программе развития туризма субъекта Российской Федерации.

Ни один целевой показатель, установленный программными документами в сфере развития туризма Ульяновской области и Ненецкого автономного округа, не соответствует показателям, определенным Стратегией.

Показатель Стратегии «Число ночевков в гостиницах и аналогичных средствах размещения» установлены в региональных программах только в 4 субъектах Российской Федерации (Республика Алтай, Свердловская, Владимирская, Ивановская области). Показатель «Инвестиции в основной капитал гостиниц и аналогичных средств размещения» предусмотрен в региональных программах 10 субъектов Российской Федерации.

Стратегией определены основные показатели достижения цели развития туризма в Российской Федерации, в том числе привлечение большего количества иностранных туристов, в связи с чем установлен показатель «Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию».

Показатель, характеризующий въездной поток иностранных граждан не предусмотрен в региональных программах 53 субъектов Российской Федерации¹³.

В 32 регионах такой показатель предусмотрен. При этом в Амурской, Саратовской, Архангельской областях, г. Санкт-Петербурге, Республиках Мордовия, Хакасия и Ямало-Ненецком автономном округе плановые значения данного показателя на 2015 и 2016 годы не достигнуты.

В ходе анализа региональных программ в области туризма выявлены следующие недостатки.

В Нижегородской области мероприятия по развитию туризма предусмотрены в подпрограмме «Развитие внутреннего и въездного туризма в Нижегородской области» государственной программы «Развитие предпринимательства и туризма Нижегородской области», утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 29 апреля 2014 г. № 290 (далее – Программа Нижегородской области). Срок реализации Программы Нижегородской области установлен до 2020 года, при этом ресурсное обеспечение мероприятий, подпрограммы, на 2017 год не предусмотрено.

В Волгоградской области ресурсное обеспечение мероприятий подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма Волгоградской области» государственной программы Волгоградской области «Развитие культуры и туризма в Волгоградской области» на 2015 - 2020 годы», утвержденной постановлением Администрации Волгоградской области от 8 мая 2015 г. № 217-п, предусмотрено на период 2015-2019 годы за счет всех источников в общем объеме 4 609 826,8 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в объеме 1 200 789,3 тыс. рублей.

При этом 5 из 6 целевых показателей указанной подпрограммы установлены на 2015-2019 годы без положительной динамики, в том числе показатели: «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных

¹³ Алтайский край, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Вологодская область, Воронежская область, г. Севастополь, Забайкальский край, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кировская область, Костромская область, Краснодарский край, Красноярский край, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Новгородская область, Орловская область, Пермский край, Псковская область, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Ростовская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Удмуртская Республика, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чувашия, Чукотский автономный округ

средствах размещения», «Объем платных туристских услуг, оказанных населению», «Объем туристского потока».

Государственной программой Кировской области «Развитие культуры» на 2013 - 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Кировской области от 28 декабря 2012 г. № 189/834, предусмотрены отдельные мероприятия по развитию туризма на период с 2016 по 2020 годы, при этом плановые значения по целевым показателям развития туризма не установлены.

7.1.4. Приложением к Стратегии установлены целевые показатели, характеризующие реализацию Стратегии и развитие туризма в Российской Федерации в целом.

Плановые значения данных показателей рассчитаны на основе прогноза среднегодовых темпов роста количества туристских прибытий для стран Центральной и Восточной Европы (к которым относится Российская Федерация), сформированного Всемирной туристской организацией при ООН, и с учетом прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Сведения о достижении в проверяемый период целевых показателей представлены в таблице.

Целевой показатель	Единица измерения	2015 год		2016 год	
		план	факт (Росстат)	план	факт (Росстат)
Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию	млн. поездок	30,5	33,7	32	31,47
Численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения	млн. человек	48	36,8	51	54,29
Количество гостиниц и аналогичных средств размещения на конец года	единиц	10766	13957	11573	14948
Единовременная вместимость гостиниц и аналогичных средств размещения на конец года	тыс. мест	714	923	767	1034,6
Число ночевок в гостиницах и аналогичных средствах размещения	тыс. единиц	85000	100156	91000	114479
Объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения	млрд. рублей	161	189	174	213
Инвестиции в основной капитал гостиниц и аналогичных средств размещения	млн. рублей	23746	32653,5	26278	38449

В целом по Российской Федерации в 2015 году не достигнут один показатель «Численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных

средствах размещения». В 2016 году не достигнут показатель «Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию».

Анализ динамики значений показателей реализации Стратегии в разрезе субъектов Российской Федерации на основе статистических данных, показал следующее.

Численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения, в период 2014-2016 годов ежегодно снижалась в Республике Ингушетия и Республике Тыва. При этом в данных субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров в рамках ФЦП.

Число мест в гостиницах и аналогичных средствах размещения снизилось в 2016 году по отношению к 2014 году в 23 регионах¹⁴, из которых 6 субъектов Российской Федерации (Ивановская область, Мурманская область, Кабардино-Балкарская Республика, Оренбургская область, Республика Бурятия, Республика Тыва) являются участниками мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров (приложение № 5).

Объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения, в целом по Российской Федерации в период 2014-2016 годов увеличился на 37 579,8 млн. рублей. Однако по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-услуги «Сведения об объеме платных услуг населению», объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения ежегодно с 2014 года снижается в 11 субъектах Российской Федерации¹⁵, из которых 5 регионов (Костромская область, Республика Марий-эл, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Республика Тыва) являются участниками мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров (приложение № 6).

Таким образом, факты снижения показателей в сфере туризма в субъектах Российской Федерации, которые являются участниками мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров, нуждается в дополнительном анализе со стороны Ростуризма.

7.2. Цель 2. Оценить деятельность Федерального агентства по туризму и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий по развитию туристско-рекреационного

¹⁴ Владимирская область, Воронежская область, Тамбовская область, Ленинградская область, г. Санкт-Петербург, Республика Калмыкия, г. Севастополь, Нижегородская область, Саратовская область, Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская область, Омская область, Магаданская область, Ивановская область, Мурманская область, Кабардино-Балкарская Республика, Оренбургская область, Республика Бурятия, Республика Тыва

¹⁵ Владимирская область, Пермский край, Нижегородская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Томская область, Костромская область, Республика Марий-эл, Удмуртская Республика, Оренбургская область, Республика Тыва

комплекса в Российской Федерации, предусмотренных ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

7.2.1. Финансирование мероприятий по развитию внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации осуществляется в рамках мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317 и региональных государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере туризма.

Плановый объем финансирования мероприятий по созданию туристско-рекреационных кластеров (далее – ТРК) и автотуристских кластеров (далее – АТК) за счет всех источников на период реализации Программы составляет 131 270,6 млн. рублей и определен в приложении № 4 к ФЦП:

Млн. рублей

Источники	ФЦП в редакции от 31.01.2017 г.			
	Всего на 2011-2018 г.	Из них		
		2015 г.	2016 г.	2017 г.
Всего	131 270,6	20 390,2	17 395,1	14 975,1
в том числе:				
Федеральный бюджет	24 521,4	3 784,1	3 613,0	3 372,3
Средства бюджетов субъектов Российской Федерации	10 447,0	1 538,4	1 251,9	1 647,9
Внебюджетные источники	96 302,2	15 067,7	12 530,2	9 954,9

Как следует из плановых объемов финансирования мероприятий ФЦП, в 2015-2017 годах наблюдается снижение объемов финансирования за счет средств федерального бюджета. Так, в 2016 году на финансирование обеспечивающей инфраструктуры ТРК и формирования сети АТК из федерального бюджета предусмотрено на 4,5 % меньше уровня 2015 года, в 2017 году – на 10,9 % меньше уровня 2015 года и на 6,7 % меньше 2016 года.

Средства федерального бюджета, предусмотренные на реализацию указанных мероприятий Программы в форме субсидий, направлялись на софинансирование объектов капитального строительства, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на конкурсной основе в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), в рамках реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 (далее – Правила предоставления субсидий).

Объем финансирования указанных мероприятий в проверяемый период за счет всех источников приведен в следующей таблице:

Млн. рублей

Источники	2015 год Факт	2016 год Факт	Изменение, %	2017 год план
Всего	32 266,00	46 475,50	44,0	64 726,40
Федеральный бюджет	3 767,0	3 599,4	-4,4	3 372,30
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	6 643,6	6 345,5	-4,5	10 369,8
Внебюджетные источники	21 855,4	36 530,6	67,1	50 984,30
в том числе				
1. ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)»	11 440,80	12 923,80	13,0	12 146,20
Федеральный бюджет	3 767,0	3 599,4	-4,4	3 372,3
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	1 110,8	797,0	-28,2	1 171,9
Внебюджетные источники	6 563,0	8 527,4	29,9	7 602,0
2. Региональные программы субъектов Российской Федерации в сфере туризма	20 825,2	34 740,4	66,8	52 580,2
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	5 532,8	6 737,2	21,8	9 197,9
Внебюджетные источники	15 292,4	28 003,2	83,1	43 382,3

Значительный объем средств на создание ТРК и АТК предусмотрен в рамках ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)».

В соответствии с Программой, развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации планируется обеспечить посредством комплексного развития туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров и формирования сети автотуристских кластеров.

Элементы указанной сети планируется располагать на наиболее популярных маршрутах и федеральных трассах, а также вблизи мест, представляющих значительный туристский интерес (например, исторических и культурных центров, заповедников и других туристско-ориентированных мест и объектов показа).

Согласно ФЦП кластерный подход предполагает сосредоточение на ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами.

Согласно Программе каждый из планируемых для создания ТРК и АТК представляет собой укрупненный инвестиционный проект, включающий ряд функционально, организационно и финансово взаимосвязанных проектов по отдельным объектам капитального строительства в туристской сфере.

Пообъектный перечень всех объектов инвестиционного проекта определен в сводных инвестиционных планах развития туристско-рекреационных кластеров, разрабатываемых субъектами Российской Федерации и утверждаемых государственным заказчиком – координатором ФЦП (Ростуризм).

Приказом Ростуризма от 22 апреля 2013 г. № 120-ПР/13 утверждено Положение о конкурсном отборе инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)».

Заявителями инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий Программы являются высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отбор инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий ФЦП осуществляется координационным советом Программы (далее – Координационный совет) на конкурсной основе, исходя из экономической целесообразности, наибольшей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения целей и решения задач Программы.

В результате внесенных в Программу изменений (постановления Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2014 г. № 1407, от 11 июня 2016 г. № 534, от 31 января 2017 г. № 118) в проверяемом периоде реализовывались мероприятия по созданию 44 туристско-рекреационных и автотуристических кластеров в 39 субъектах Российской Федерации. Из них по 35 субъектам Российской Федерации создание кластеров предусмотрено за счет софинансирования из федерального бюджета. В 4 субъектах Российской Федерации (Брянская, Тульская области, Забайкальский край, Республика Марий Эл) создание кластеров предусмотрено без участия средств федерального бюджета.

Наименование федерального округа	Количество субъектов РФ	из них: количество субъектов РФ, которым предусмотрены субсидии по ФЦП	Предусмотрено создание ГРК (АТК), сл.
Всего	85	35	45*
Центральный федеральный округ	18	7 (Ивановская, Костромская, Липецкая, Рязанская, Тверская, Ярославская, Московская области)	9
Северо-Западный федеральный округ	11	6 (Республика Карелия, Вологодская, Калининградская, Мурманская, Новгородская, Псковская области)	8
Южный федеральный округ	6	2 (Республика Адыгея, Краснодарский край)	2
Северо-Кавказский федеральный округ	7	6 (Чеченская, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская Республики, Республики Дагестан, Ингушетия, Ставропольский край)	7
Приволжский федеральный округ.	14	4 (Оренбургская область, Чувашская, Удмуртская Республики, Республика Татарстан).	4
Уральский федеральный округ	6	1 (Свердловская область)	1
Сибирский федеральный округ	12	6 (Республик Алтай, Бурятия, Тыва, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская области)	11

Дальневосточный федеральный округ	9	3 (Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Амурская область)	3
Крымский федеральный округ	2	0	0

*- с учетом ТРК «Сергиев посад - врата золотого кольца» с 2018 года

Наибольшее количество ТРК и АТК запланировано создать в Сибирском, Центральном и Северо-Западном федеральных округах.

Для распределения субсидий в отношении каждого инвестиционного проекта, между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, прошедшими конкурсный отбор, и Ростуризмом заключались соглашения о предоставлении в очередном финансовом году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий ФЦП. Сведения о соглашениях, заключенных Ростуризмом с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в проверяемый период, приведены в следующей таблице.

Наименование	2015 год	2016 год	2017 год
Количество субъектов Российской Федерации	17	17	22
Количество заключенных соглашений на реализацию мероприятий ТРК (АТК)	20	18	23

Сведения об объемах финансирования мероприятий по созданию ТРК (АТК) в рамках соглашений, заключенных Ростуризмом и субъектами Российской Федерации, приведены в таблице:

Млн. рублей

Период	Федеральный бюджет			Консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации			Внебюджетные источники		
	план	факт	% исполнения	план	факт	% исполнения	план	факт	% исполнения
Всего	10 767,0	9 174,2	85,2	3 408,8	2 476,0	72,6	29 128,5	19 763,4	67,8
2015 год	3 784,2	3 767,0	99,5	1 258,3	1 100,8	87,5	12 502,3	6 563,0	52,5
2016 год	3 610,5	3 599,4	99,7	978,3	797,0	81,5	9 024,2	8 527,4	94,5
2017 год*	3 372,3	1 807,8	53,6	1 172,2	578,2	49,3	7 602,0	4 673,0	61,5

*- Приведены данные кассового исполнения по состоянию на 1 октября 2017 года.

Сведения в разрезе субъектов Российской Федерации, участников мероприятий ФЦП в 2015-2017 годах (приложение № 7).

По результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве по туризму были установлены факты нарушения субъектами Российской Федерации обязательств, установленных соглашениями о предоставлении в 2015 и 2016 годах субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа

2011 г. № 644 (пункт 3.1.8), выразившихся в несоблюдении графиков финансирования мероприятий Программы, в том числе за счет средств субъекта Российской Федерации и внебюджетных источников (с учетом их кассового исполнения), Ростуризмом не обеспечено принятие мер, предусмотренных пунктами 3.4.3 и 3.4.4 соглашений, по приостановлению перечисления субсидии, а также изменению размера субсидии в порядке, предусмотренном приказом Министерства финансов Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. № 105н «Об утверждении Порядка приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета в случае несоблюдения органами государственной власти субъектов Российской Федерации условий их предоставления» или перераспределению субсидии в установленном порядке.

Так, в 2015 году 6 субъектами Российской Федерации не обеспечено финансирование мероприятий по созданию туристско-рекреационных кластеров, в том числе: за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов в общей сумме 184 963,8 тыс. рублей, средств внебюджетных источников – 2 594 746,0 тыс. рублей (Тверская, Псковская, Липецкая, Оренбургская области, Республика Бурятия, Алтайский край).

В 2016 году 5 субъектами Российской Федерации, не обеспечено финансирование мероприятий по созданию туристско-рекреационных кластеров, в том числе: за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме 204 967,9 тыс. рублей, за счет внебюджетных источников в общей сумме 371 099,1 тыс. рублей (Кемеровская, Ярославская, Алтайский край, Ставропольский край, Чувашская Республика).

В 2015-2016 годах субъектами Российской Федерации средства федерального бюджета использовались с нарушением обязательств, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий ФЦП. Так, в 2015 году объем средств федерального бюджета, использованный с нарушением, расчетно составил 559,9 млн. рублей, в 2016 году – 150,5 млн. рублей.

В нарушение пункта 3.3.3. соглашений о предоставлении в 2015 и 2016 годах субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий ФЦП «Развитие туризма» Ростуризмом не выполнялись обязанности по контролю за исполнением субъектами Российской Федерации условий соглашений.

По итогам указанного контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации было направлено информационное письмо в Минфин России по выявленным фактам.

Кроме того, по результатам Контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств при создании и функционировании

туристско-рекреационных кластеров» установлено, что в 2014-2015 годах Липецкой областью также нарушались обязательства по финансированию мероприятий ФЦП за счет бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетных источников, установленные соглашениями о предоставлении в 2014 и 2015 годах субсидий из федерального бюджета.

Объем средств федерального бюджета, использованный с нарушением обязательств, предусмотренных соглашением, расчетно составил в 2014 году – 69,2 млн. рублей, в 2015 году – 42,1 млн. рублей.

По результатам указанного контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации направлено в Минфин России уведомление о применении бюджетных мер принуждения к Администрации Липецкой области.

Согласно приложению 4 к Программе в ФЦП включены мероприятия по созданию ТРК, АТК 8 субъектов Российской Федерации без привлечения средств федерального бюджета (ТРК «Царь-Град» в Республике Марий Эл, АТК «Ивано-Арахлейский автотуристский кластер» в Забайкальском крае, АТК «Беломорские петроглифы» в Республике Карелия, АТК «Можжевеловая роща» в Краснодарском крае, ТРК «Русская Палестина» в Московской области, ТРК «Хрустальный город» в Брянской области, ТРК «Русские усадьбы» в Тульской области, ТРК «Великий Булгар» в Республике Татарстан).

Плановый объем финансирования указанных мероприятий в 2015 – 2018 годах предусмотрен Программой в сумме 7 982,7 млн. рублей, из них средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 345,3 млн. рублей и внебюджетных источников – 7 637,4 млн. рублей. В 2015 году в сумме 1 482,7 млн. рублей, в 2016 году – 150,0 млн. рублей, в 2017 году – 567,6 млн. рублей без разбивки по кластерам, источникам финансирования. Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что в проверяемый период 7 из 8 субъектов Российской Федерации финансирование мероприятий ТРК и АТК не осуществлялось (Республика Марий Эл, Республика Карелия, Республика Татарстан, Забайкальский край, Краснодарский край, Московская область, Тульская область).

Так, Забайкальским краем было сообщено, что в период 2013-2014 годов администрацией муниципального района «Читинский район» Забайкальского края и инвесторами были заключены соглашения о намерениях на сумму 3 205,7 млн. рублей. При этом в 2016 году основные инвесторы отказались от выполнения своих обязательств по строительству объектов туристской инфраструктуры, так и не приступив к строительству, в связи с отсутствием финансирования за счет бюджетных средств.

Таким образом, из 8 регионов в 2015-2016 годах мероприятие по созданию ТРК реализовано только в Брянской области, по данным которой в период 2015-

2016 годов был реализован первый этап проекта «Создание туристско-рекреационного кластера «Хрустальный город»: завершены работы за счет средств бюджета Брянской области в сумме 9,4 млн. рублей по строительству (реконструкции) инженерных сетей и объектов обеспечивающей инфраструктуры, за счет средств инвестора завершено строительство поклонного хрустального креста, одного крытого и двух открытых теннисных кортов, объем инвестиций составил около 400 млн. рублей.

Реализация мероприятий ФЦП в проверяемый период 4 субъектами Российской Федерации осуществлялась в рамках соответствующих региональных государственных программ, в которых показатели ресурсного обеспечения не соответствуют показателям ФЦП в части объемов финансирования и софинансирования (Рязанская область, Ставропольский край, Республика Адыгея, Чувашская Республика).

Сведения о показателях ресурсного обеспечения региональных программ субъектов Российской Федерации в сфере туризма приведены в следующей таблице:

Наименование мероприятия	Реквизиты НПА региональной программы	Период (с учетом финансирования по ФЦП и срока действия РФ)	Региональная программа	ФЦП	Отклонения РП от ФЦП
			Объемы ресурсного обеспечения* (млн. рублей)		
Создание ТРК «Рязанский»	Развитие культуры и туризма на 2015-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Рязанской области от 29 октября 2014 г. № 316	2015-2017 годы	151,8	1 056,2	-904,4
Создание ТРК «Эко-курорт Кавминводы»	Культура и туристско-рекреационный комплекс, утвержденный постановлением Правительства Ставропольского края от 24 декабря 2015 г. № 569-п	2016-2017	1 915,4	953,0	+962,4
Создание «Ворота Лаго-Наки»	Развитие туризма на 2014-2016 годы, утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Адыгея от 10 декабря 2013 г. № 296	2015-2017 годы	1 182,8	2 282,1	-1 099,3
Создание ТРК «Этническая Чувашия»	Развитие культуры и туризма, утвержденной постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 31 декабря 2013 г. № 570	2015-2017 годы	2 727,5	2 334,0	493,5

* в части плановых объемов финансирования в 2015-2017 годах

Кроме того, по результатам Контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров» установлены аналогичные недостатки региональных государственных программ, устанавливающих объемы финансирования туристских кластеров, в Республике Саха (Якутия), Республике Бурятия, Амурской, Липецкой областях.

Органами исполнительной власти указанных субъектов Российской Федерации региональные государственные программы предусматривающие мероприятия в сфере туризма утверждены без учета положений Программы, что не соответствует пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)», согласно которому органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации рекомендовано при принятии в 2011 - 2018 годах региональных целевых программ учитывать положения ФЦП.

Согласно положениям Стратегии «туризм должен стать локомотивом развития регионов, связующим звеном между коммерческими интересами различных сфер бизнеса, приоритетами государственной политики и культурными потребностями общества».

Анализ годовых отчетов субъектов Российской Федерации о реализации региональных программ в сфере туризма за 2015 - 2016 годы показал, что расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сфере туризма в 2016 году увеличились на 21,8 % по сравнению с 2015 годом и составили 6 737,2 млн. рублей (приложение № 8). В 2017 году запланирован рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 36,5 %¹⁶ по сравнению с 2016 годом (9 197,9 млн. рублей).

Несмотря на рост объема расходов в сфере туризма в целом по Российской Федерации в 34 субъектах Российской Федерации объем средств региональных бюджетов на развитие туризма сократился.

Наибольшее сокращение объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на развитие туризма отмечено в регионах, являющихся участниками мероприятий ФЦП в части создания туристских кластеров: Республика Бурятия (в 8,9 раз); Рязанская область (в 6,7 раз). Среди регионов не участвующих в данных мероприятиях ФЦП наибольшее сокращение отмечено в Магаданской области (в 2,6 раза), Архангельской области (в 1,2 раза).

В целом доля финансирования туристской сферы в общем объеме расходов в субъектах Российской Федерации в 2015 году составила 0,06 %, в 2016 году – 0,07 %.

При этом доля финансирования туристской сферы не превысила 0,001 % в 2015 году – в 8 субъектах Российской Федерации¹⁷, в 2016 году – в 6 субъектах Российской Федерации¹⁸, из них региональными программами не предусмотрено финансирование мероприятий по развитию туризма за счет средств бюджета субъектов Российской Федерации в четырех субъектах Российской Федерации: в Забайкальском крае (на период с 2015-2019 годов), в Нижегородской области (на период с 2016-2020 годов), в Орловской области (на период 2017-2020 годов), в Еврейской автономной области (на период с 2018-2020 годов). Региональной программой Амурской области в сфере туризма также не предусмотрено финансирование (на период 2017-2020 годов).

¹⁶ план – 9 197,9 млн. рублей по региональным программам субъектов Российской Федерации в сфере туризма на 2017 год

¹⁷ Брянская область, Еврейская автономная область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Саратовская область, Ставропольский край, Тюменская область

¹⁸ Еврейская автономная область, Забайкальский край, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Саратовская область

В Новгородской области в рамках реализации региональных государственных программ в сфере туризма в 2016 году финансирование не осуществлялось.

Анализ доходности туристской отрасли в виде налоговых поступлений в консолидированные бюджеты регионов от туристской деятельности в период с 2014 по 2016 годы по данным ФНС России показал, что, несмотря на рост в целом по стране таких доходов на 18,6 %, в 8 из 10 регионов, в которых доля финансирования туристской сферы не превысила 0,001 %, темпы роста налоговых поступлений ниже среднего по стране. При этом в Орловской, Новгородской областях и в Еврейской автономной области налоговые поступления в отрасли туризма в указанный период снизились на 31,2 %, 9,2 % и 0,86 % соответственно.

Анализ мероприятий, включенных в региональные программы в сфере туризма показал, что 5 субъектами Российской Федерации¹⁹, не участвующими в ФЦП, также направлялись бюджетные средства на реализацию инвестиционных проектов как в рамках отдельных туристско-рекреационных кластеров, так и отдельных объектов обеспечивающей инфраструктуры. Объем финансирования за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 году составил 16,9 млн. рублей, в 2016 году – 43,3 млн. рублей, в 2017 году – 178,2 млн. рублей.

Так, Сахалинской областью было сообщено, что на территории региона с 2017 года осуществляется создание 5 туристских кластеров в рамках мероприятий государственной программы Сахалинской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Сахалинской области на 2017 - 2022 годы», утвержденной постановлением Правительства Сахалинской области от 28 марта 2017 г. № 144.

Объем финансирования мероприятий по созданию туристских кластеров в 2017 году за счет средств консолидированного бюджета Сахалинской области составил в сумме 178,2 млн. рублей, за счет внебюджетных источников – 220,0 млн. рублей. На 1 октября 2017 год 4 из 5 туристских кластеров имеют техническую готовность от 2 до 5 % (ТРК «Даги», ТРК «Восточка», ТРК «Томари», ТРК «Морской»), сроки завершения реализации мероприятий ТРК установлены в 2018-2022 годы.

Челябинской областью было сообщено, что на территории региона реализуются мероприятия по созданию туристского кластера «Синегорье», объединяющего 9 приоритетных инвестиционных проектов в 12 муниципальных образованиях области. В 2016 году за счет средств бюджета Челябинской области реализованы мероприятия по строительству автомобильной дороги протяженностью 5 км к одному из объектов кластера, объединяющей два муниципальных образования, входящих в кластер.

¹⁹ Архангельская область, Челябинская область, Сахалинская область, Республика Башкортостан, Чукотский автономный округ

Архангельской областью было сообщено, что за счет средств областного бюджета в 2016 году в рамках мероприятия «Создание комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров на территории Архангельской области» осуществлялось строительство автомобильной дороги.

В 2016 году Республикой Башкортостан средства субъекта Российской Федерации в сумме 1,5 млн. рублей были направлены на разработку проектно-сметной документации для проведения берегоукрепительных работ ТРК «Бурзянский».

В Чукотском автономном округе в 2016 году в рамках мероприятий по созданию этно-рекреационной территории (этнодеревни) за счет средств бюджета округа в сумме 3,3 млн. рублей были проведены работы по отсыпке территории в районе косы Песчаная, срок завершения мероприятий в 2017 году.

Субъектами Российской Федерации Крымского федерального округа создание туристско-рекреационного комплекса осуществлялось за счет расходов региональных программ в сфере туризма и средств федерального бюджета, выделенных в рамках мероприятий федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 790. Субъектами Крымского федерального округа представлены сведения о финансировании указанных мероприятий за счет всех источников в 2015 году в сумме 423,5 млн. рублей, в 2016 году – 727,7 млн. рублей, в 2017 году – 48,4 млн. рублей.

Республикой Крым сообщено о выполнении мероприятий по созданию 5 туристско-рекреационных кластеров. Так, на объектах ТРК «Детский отдых и оздоровление», в г. Евпатории выполнены проектно-изыскательские работы по 2 объектам, начаты строительные-монтажные работы на 3 объектах; по ТРК «Лечебно-оздоровительный отдых», г. Саки - выполнены проектно-изыскательские работы по 3 объектам, начаты строительные-монтажные работы на 5 объектах; по ТРК «Черноморский» и ТРК в районе озера Чокракское выполнены проектно-изыскательские работы. Сроки завершения создания вышеуказанных ТРК установлены 2019-2020 годы. Городом федерального значения Севастополь сообщено о проведении работ на объектах обеспечивающей инфраструктуры ТРК культурно-познавательного и экскурсионного туризма «Перекресток культур», срок завершения ТРК установлен в 2018 году.

В соответствии с положениями Стратегии «снижение вероятности возникновения финансовых рисков достигается применением принципов комбинирования бюджетных и внебюджетных источников финансирования мероприятий Стратегии, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства».

Объем средств, привлеченных на развитие туризма из внебюджетных источников в целом по Российской Федерации, в 2016 году составил 28 003,2 млн. рублей, что на 83,1 % больше объемов 2015 года.

Вместе с тем согласно программным документам в сфере туризма субъектов Российской Федерации и отчетам об их исполнении за 2015 и 2016 годы 50 из 85 регионов не привлекали средства на развитие туризма из внебюджетных источников, из них 41 не планировали их привлечение (приложение № 9).

Так, согласно государственной программе «Развитие культуры и туризма в Томской области», утвержденной постановлением Администрации Томской области от 12 декабря 2014 г. № 489а, привлечение средств из внебюджетных источников основывается на принципе добровольности организаций финансировать мероприятия государственной программы. Другие положения по привлечению внебюджетных средств на развитие туризма в регионе в программе отсутствуют.

Таким образом, учитывая отсутствие внебюджетного финансирования в программных документах в сфере туризма субъектов Российской Федерации, можно сделать вывод о недостаточности мер, принимаемых регионами для привлечения инвестиций в сферу туризма.

Анализ региональных программ указанных 50 субъектов Российской Федерации показал, что в программах 44 регионов²⁰ мероприятия по государственной поддержке участников государственно-частного партнерства резидентов туристских кластеров не предусмотрены, что не способствует привлечению дополнительных инвестиций в туристскую отрасль и указывает на несоблюдение субъектами Российской Федерации принципа развития туризма в Российской Федерации в части стимулирования предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, предусмотренного Стратегией.

7.2.2. Анализ реализации мероприятий по созданию туристско-рекреационных и автотуристических кластеров в рамках ФЦП показал, что сроки завершения ТРК и АТК ежегодно переносятся.

2015 год

В соответствии с ФЦП (в редакции от 18 декабря 2014 г. № 1407) в 2015 году планировалось завершение 7 ТРК (АТК). В 2016 году в ходе реализации

²⁰ Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Воронежская область, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Забайкальский край, Ивановская область, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский край, Кировская область, Курская область, Ленинградская область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Новосибирская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Рязанская область, Самарская область, Сахалинская область, Тверская область, Томская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Чукотский автономный округ, Курганская область, Красноярский край, Ростовская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ

мероприятий Программы сроки завершения 5 из 7 кластеров были перенесены на 2018 год, в связи с невозможностью завершения в срок мероприятий. Так, по состоянию на 1 января 2016 года техническая готовность 5 кластеров составляла не более 56 % (ТРК «Северная мозаика», Республика Саха (Якутия)» – 55,5 %, ТРК «Ворота Лаго-Наки», Республика Адыгея» – 40 %, ТРК «Центр активного отдыха и туризма «У.Е.S», Вологодская область» – 35,0 %, ТРК «Всесезонный туристический центр «Ингушетия», Республика Ингушетия» – 25,0 %, АТК «Зарагиж», Кабардино-Балкарская Республика» – 35,0 %).

По 2 кластерам, подлежащим вводу в эксплуатацию в 2015 году сроки не переносились, несмотря на то, что мероприятия не завершены в срок. Так, по состоянию на 1 октября 2017 года ТРК «Кладезь земли Костромской», Костромская область» не завершена в полном объеме, техническая готовность объектов туристской инфраструктуры составляет 50 %, техническая готовность ТРК «Насон-город», Вологодская область» составляет 70% (не введены в эксплуатацию 3 объекта туристской инфраструктуры).

2016 год

Аналогичная ситуация сложилась в 2016 году. Так, с учетом изменений, внесенных в ФЦП постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 118, в 2016 году количество подлежащих завершению туристско-рекреационных кластеров сократилось с 16 до 2 (ТРК «Шерегеш», Кемеровская область и АТК «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область).

При этом ни один туристско-рекреационный кластер в полном объеме в 2016 году завершён не был. Не введены 6 объектов туристской инфраструктуры ТРК «Шерегеш», Кемеровская область; объект обеспечивающей инфраструктуры «Выполнение инженерных работ по берегоукреплению набережной Тагильского пруда» АТК «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область.

АТК «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область был завершён в апреле 2017 года. По состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность ТРК «Шерегеш», Кемеровская область составляет 77 %.

Также в 2016 году 5 субъектами Российской Федерации не было завершено создание объектов обеспечивающей инфраструктуры 6 ТРК из 8 предусмотренных ФЦП (Ярославская, Свердловская, области, Чувашская Республика, Алтайский, Хабаровский края). По состоянию на 1 октября 2017 года не завершены объекты обеспечивающей инфраструктуры 5 ТРК, техническая готовность которых составляет от 74 до 90 % (ТРК «Ярославское взморье» в Ярославской области – 89,6 %, ТРК «Этническая Чувашия» в Чувашской Республике - 74,5 %, ТРК «Белокуриха» в Алтайском крае» - 78,7%, ТРК «Барнаул - горнозаводской город» в Алтайском крае – 79,0 %, ТРК «Остров Большой Уссурийский - Шантары» в Хабаровском крае - 75 %).

В 2016 году только 2 субъектами Российской Федерации завершение предусмотренных мероприятий по строительству объектов обеспечивающей инфраструктуры осуществлялось в установленные ФЦП сроки (ТРК «Шерегеш» в Кемеровской области и ТРК «Верхневолжский» в Тверской области).

2017 год

Согласно ФЦП в 2017 году предусмотрено завершение 2 туристско-рекреационных кластеров: ТРК «Ярославское взморье», Ярославская область и ТРК «Плес», Ивановская область. По состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность указанных кластеров составляет 92,3 % и 98,5 % соответственно.

В 2017 году 2 субъектами Российской Федерации предусмотрено завершение строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры (Республика Татарстан, Липецкая область), по состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность объектов обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Свияжск» в Республике Татарстан составляет 90%, АТК «Задонщина» в Липецкой области – 88 %.

В соответствии с ФЦП мероприятия по созданию туристско-рекреационного комплекса предусмотрено завершить в 2018 году. Однако анализ мероприятий по созданию туристско-рекреационных кластеров в 35 субъектах Российской Федерации показал, что из 44 туристско-рекреационных кластеров реализуемых регионами, по состоянию на 1 октября 2017 года полностью завершены мероприятия только по 2 кластерам (АТК «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область (финансировался в 2015-2016 годах), ТРК «Кезеной – Ам», Чеченская Республика (финансировался в 2014 году).

По 42 туристско-рекреационным кластерам по состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность составляла: по 12 ТРК – до 50 %, по 20 ТРК – от 50 до 80 %, по 10 ТРК – более 80 %.

В сроки, установленные ФЦП в 2014 - 2016 годах, не были завершены 6 туристско-рекреационных кластеров 5 субъектами Российской Федерации (Республика Бурятия, Республика Тыва, Вологодская область, Костромская область, Кемеровская область). По состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность, указанных кластеров, составляет от 30 % до 77 %.

Так, согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию объектов туристских кластеров в Республике Тыва установлен в 2014 году, на 1 октября 2017 года готовность кластера в целом составляет 30%. Таким образом, срок ввода в эксплуатацию объектов кластера нарушен более чем на 3 года.

Срок ввода в эксплуатацию АТК «Кяхта» в Республике Бурятия установлен ФЦП в 2015 году. На 1 октября 2017 года готовность указанного кластера в целом составляет 51,2 %, из них готовность комплекса обеспечивающей

инфраструктуры – 40,5 %. Срок ввода в эксплуатацию объектов кластера нарушен более чем на 2 года.

Срок ввода в эксплуатацию ТРК «Золотые дюны» в Республике Дагестан установлен ФЦП в 2018 году. На 1 октября 2017 года готовность указанного кластера в целом составляет 2,6 %, из них готовность комплекса обеспечивающей инфраструктуры – 0 %. В данной связи возникает риск несвоевременного ввода в эксплуатацию ТРК.

Также нарушение сроков ввода объектов в эксплуатацию туристских кластеров выявлено по результатам Контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров».

Так, срок ввода в эксплуатацию АТК «Тункинская долина» установлен ФЦП в 2015 году. В I полугодии 2017 года готовность АТК «Тункинская долина» в целом составляла 47%, из них готовность комплекса туристской инфраструктуры – 54,7%. Срок ввода в эксплуатацию АТК нарушен более чем на 1,5 года.

Вышеуказанные факты свидетельствует о несвоевременном выполнении программных мероприятий по развитию туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров и рисках не достижения целей Программы и решения задачи 1 «Развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации» ФЦП.

Туристская инфраструктура кластеров

По данным субъектов Российской Федерации в соответствии со сводными планами по созданию 44 туристских кластеров за счет средств внебюджетных источников в период 2012 - 2018 годов предусмотрена реализация инвестиционных проектов со строительством 875 объектов туристской инфраструктуры. В отношении 112 объектов туристской инфраструктуры на плановую сумму 14 640,6 млн. рублей на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не заключены инвестиционные соглашения в связи с отсутствием инвесторов.

Полностью завершено создание объектов туристской инфраструктуры только в АТК «Самоцветное кольцо Урала» и ТРК «Кезеной-Ам».

По 6 кластерам сроки создания туристской инфраструктуры наступили, при этом создание всех запланированных объектов не завершено: ТРК «Насон-город» (Вологодская область), АТК «Кяхта», АТК «Тункинская долина» (Республика Бурятия), ТРК «Шерегеш» (Кемеровская область), ТРК «Кладезь земли Костромской» (Костромская область), «Поддержка проектов создания туристических кластеров в Республике Тыва» (Республика Тыва).

По данным субъектов Российской Федерации, объектами туристской инфраструктуры, на создание которых были заключены инвестиционные соглашения, являются:

коллективные средства размещения (гостиница, мини-отель и др.) – 321 объектов (42,1%);

объекты общественного питания – 83 объектов (10,9%);

спортивно-оздоровительные объекты – 80 объектов (10,5%);

автотехнические комплексы – 24 объектов (3,1%);

торговые объекты – 52 объектов (6,8%);

объекты досуга и развлечения – 126 объектов (16,5%);

иное (объекты дорожной инфраструктуры, береговые сооружения, плоскостные сооружения, природные объекты и маршруты, вспомогательные объекты) – 77 объектов (10,1%).

По данным представленным регионами из 875 запланированных сводными планами, проектов по созданию (реконструкции) объектов туристской инфраструктуры реализовано 430 проектов (49,1%). Из 333 проектов, реализация которых продолжается, по 20 проектам (6 %) нарушены сроки их реализации, установленные инвестиционными соглашениями.

Низкий процент готовности объектов туристской инфраструктуры отмечается в ТРК «Задонщина», Липецкая область (готовность – 44,1%, срок ввода в эксплуатацию кластера - 2017 год), ТРК «Амур», Амурская область (готовность – 12,4 %, срок ввода в эксплуатацию кластера – 2018 год), АТК «Байкальский», Республика Бурятия (готовность – 12,5 %, срок ввода в эксплуатацию кластера – 2017 год), ТРК «Золотые дюны», Республика Дагестан (готовность – 2,6 %, срок ввода в эксплуатацию кластера – 2018 год).

Данные обстоятельства создают риск недостижения показателей ФЦП в части привлечения внебюджетных средств и сроков ввода в эксплуатацию туристских объектов кластеров.

Согласно ФЦП в основу механизма реализации Программы заложен, в том числе принцип привлечения частных инвестиций для реализации проектов на основе государственно-частного партнерства.

По результатам Контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров» установлено, что часть соглашений с инвесторами, заключенных органами исполнительной власти проверяемых субъектов Российской Федерации заключены на создание объектов туристской инфраструктуры, строительство и финансирование которых было начато инвестором до момента заключения инвестиционных соглашений. При этом произведенные до момента заключения соглашения инвестиции включены в объем финансирования, указанный в соглашениях.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия данная тенденция выявлена и в других регионах. С учетом результатов контрольного мероприятия в ходе экспертно-аналитического мероприятия указанные факты установлены в 15 субъектах Российской Федерации²¹.

Так, в 15 туристских кластерах (34,9% от общего числа кластеров) реализованы (реализуются) инвестиционные соглашения, по условиям которых туристические объекты были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений по их созданию. Согласно данным, представленным регионами, объем инвестиции осуществленных до момента заключения инвестиционных соглашений по таким договорам составил 9 773,1,0 млн. рублей.

Наибольшая доля инвестиций, привлеченных из внебюджетных источников по соглашениям, по условиям которых строительство туристических объектов было начато до момента подписания соглашений, отмечена в ТРК «Старорусский» – 94,3 % (Новгородская область), ТРК «Елец» – 82,8 % (Липецкая область), ТРК «Свияжск» – 73 % (Республика Татарстан), в ТРК «Экокурорт Кавминводы» – 63,0 % (Ставропольский край).

При этом в целях достижения программных назначений ФЦП в части привлечения внебюджетных средств, Ростуризм учитываются объемы внебюджетных средств, освоенных ранее в рамках реализации мероприятий субъектами Российской Федерации.

Таким образом, Ростуризм учитывает внебюджетные средства, освоенные до начала создания кластера в рамках ФЦП, что может привести к искажению результатов оценки эффективности реализации мероприятий по созданию кластеров в указанных регионах, и в целом ФЦП.

7.2.3. Анализ достижения целевых индикаторов и показателей эффективности ФЦП, характеризующих развитие туристско-рекреационного комплекса в Российской Федерации показал следующее.

Согласно Программе оценка достижения цели Программы по повышению конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах по годам ее реализации осуществляется посредством определения степени и полноты решения поставленных задач, а также соответствия значениям целевых индикаторов и показателей согласно приложению № 1.

²¹ Амурская область, Вологодская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кемеровская область, Липецкая область, Липецкая область, Новгородская область, Оренбургская область, Республика Алтай, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан (Татарстан), Ставропольский край, Чувашская Республика – Чувашия, Ярославская область

Вместе с тем, отдельные показатели Программы не в полной мере соотносятся с показателями Стратегии, как в части формулировок, так и в части значений.

Так, Стратегией предусмотрен показатель «численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения» с установленными значениями на 2018-2020 годы – 68 млн. чел., 72 млн. чел., и 77 млн. чел. соответственно. ФЦП предусмотрены показатели: «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения» и «Численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения» с суммарным значением на 2018 год 43,7 млн. человек.

В приложении № 1 к ФЦП целевые значения индикаторов и показателей Программы представлены только в целом по Российской Федерации для каждого года реализации Программы. Целевые значения индикаторов и показателей ФЦП в разрезе по субъектам Российской Федерации или в отношении отдельных туристических кластеров в составе Программы не установлены.

Таким образом, Ростуризм, как государственным заказчиком ФЦП, не соблюден принцип сбалансированности системы стратегического планирования, установленного частью 5 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно которому документы стратегического планирования должны быть сбалансированы, в том числе по задачам, показателям, срокам реализации.

Утвержденные в составе ФЦП результаты реализации Программы соотнесены со значениями целевых показателей и индикаторов Программы.

Информация о достижении в 2015-2016 годах ожидаемых результатов реализации ФЦП, характеризующих создание в субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров (по данным Росстата) представлены в следующей таблице.

Прирост значений показателей в 2016 году к 2010 году, %

Соответствующие им целевые индикаторы и показатели ФЦП	План	Российская Федерация	Субъекты РФ – участники ФЦП (39 регионов)	Субъекты РФ – не участники ФЦП (46 регионов)
1. Создание в различных субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса				
рост инвестиций в основной капитал средств размещения	+26%	+46,9%	+134%	+3%
2. Удовлетворение потребностей различных категорий граждан Российской Федерации в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям				
рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения	+20%	в 1,8 раза	в 1,71 раза	в 1,82 раза
3. Повышение уровня занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере туризма				
увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения	+10%	+18,4%	+1,4%	+45,3%
и работающих в туристских фирмах	+17%	+0,3%*	+2,8%*	+0,3%*
4. Увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации				

за счет увеличения объема производства услуг в отрасли				
увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению,	в 2,0 раза	в 1,6 раза	в 1,58 раза	в 1,63 раза
и объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения	в 1,9 раза	в 1,9 раза	в 2,1 раза	в 1,8 раза
5. Рост валового внутреннего продукта и улучшение платежного баланса страны				
рост численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения	в 2,4 раза	в 1,8 раза	в 1,9 раза	в 1,7 раза

*2015 год

В целом по Российской Федерации достижение (и превышение) темпов роста значений целевых индикаторов и показателей ФЦП в 2016 году по отношению к 2010 году обеспечено по четырем из семи показателей – «рост инвестиций в основной капитал средств размещения», «рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения», «увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения» и «увеличение объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения».

Отмечается рост на 134 % инвестиций в основной капитал средств размещения в 39 субъектах Российской Федерации, участвующих в проверяемый период в реализации мероприятий ФЦП в части создания туристских кластеров, по отношению к остальным 46 регионам.

Несмотря на это в 46 субъектах Российской Федерации, не участвующих в проверяемый период в реализации мероприятий ФЦП в части создания туристских кластеров, темпы роста значений целевых показателей «рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения», «увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения», «увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению» в 2016 году по отношению к 2010 году превысили темпы роста регионов, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров в рамках ФЦП.

Снижение показателя «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения» в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в 9 субъектах Российской Федерации²², из них на территории 3 регионов в рамках ФЦП осуществляются мероприятия по созданию туристских кластеров: в Республике Тыва с 2012 по 2014 годы, в Республики Ингушетия и Кабардино-Балкарская Республики с 2014 по 2018 годы. По состоянию на 1 ноября 2017 года создание кластеров в указанных регионах не завершено.

Наибольшее снижение данного показателя в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в Чукотском автономном округе – на 45,7 %, в Ненецком

²² Белгородская область, Ненецкий автономный округ, Омская область, Томская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Тыва

автономном округе – на 36,7 % и в Республике Ингушетия – на 26 % (приложение № 10).

Снижение показателя «Объем платных туристских услуг, оказанных населению» в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в 4 субъектах Российской Федерации²³, из них на территории 2 регионов в рамках ФЦП осуществляются мероприятия по созданию туристских кластеров: в Республике Дагестан с 2016 по 2018 годы (2 кластера), в Забайкальском крае с 2015 по 2018 годы (без средств федерального бюджета). По состоянию на 1 ноября 2017 года создание кластеров в указанных регионах не завершено. В Забайкальском крае данные мероприятия не реализовывались.

Наибольшее снижение данного показателя в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в Республике Дагестан – на 61 % (приложение № 11).

Снижение показателя «Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения» в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в 4 субъектах Российской Федерации²⁴. Наибольшее снижение данного показателя в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в Ненецком автономном округе – на 69,6 % (приложение № 6).

Снижение показателя «Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения» в 2016 году по отношению к 2010 году отмечается в 41 субъекте Российской Федерации, из них на территории 19 регионов в рамках ФЦП осуществляются мероприятия по созданию туристских кластеров (приложение № 12).

Снижение данного показателя в 2016 году по отношению к 2010 году более чем на 20 % отмечается в 8 регионах²⁵.

В соответствии с положениями ФЦП совокупный эффект от реализации мероприятий Программы можно рассматривать как сочетание имиджевого, экономического, бюджетного, социального и экологического эффектов.

Бюджетный эффект от реализации Программы выражается в увеличении налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации от развития и создания объектов туристской инфраструктуры и работы организаций сферы туризма.

Согласно данным, представленным ФНС России, объем налоговых поступлений в консолидированные бюджеты регионов от туристской деятельности в период с 2014 по 2016 годы вырос на 35,6 млрд. рублей (18,6%). Динамика налоговых поступлений за 9 месяцев 2017 года позволяет сделать вывод о дальнейшем росте в 2017 году.

²³ г. Санкт-Петербург, Красноярский край, Республика Дагестан, Забайкальский край

²⁴ Республика Коми, Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ

²⁵ Тамбовская область, Республика Северная Осетия – Алания, Томская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ, Брянская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика

При этом рост налоговых поступлений в субъектах Российской Федерации, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров с участием средств федерального бюджета в рамках ФЦП, составил 5,7 млрд. рублей (9,9%), в регионах не участвующих в данных мероприятиях Программы – 29,9 млрд. рублей (22,2%).

В муниципальных районах, в которых расположены туристские кластеры, создаваемые в рамках ФЦП, рост поступлений от туристской деятельности в 2014-2016 годах составил 2,1 млрд. рублей (16,5%).

При этом в 8 регионах²⁶, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров в рамках ФЦП, объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации в области туризма снизился.

Таким образом, несмотря на участие субъектов Российской Федерации в мероприятиях ФЦП по созданию кластеров бюджетный эффект в части увеличения налоговых поступлений в 6 регионах не достигнут.

Кроме того средний рост налоговых поступлений в регионах, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров в рамках ФЦП, ниже чем у регионов, не участвующих в реализации данных мероприятий, а также не превышает средний рост налоговых поступлений в целом по стране, что требует дополнительного анализа со стороны Ростуризма.

Анализ системы федерального статистического наблюдения в туристской сфере показал отсутствие достаточного набора статистических показателей необходимого для эффективного наблюдения за данной отраслью.

Так, приложением № 4 к ФЦП установлены основные результаты и их значения реализации мероприятий Программы по созданию кластеров, которыми являются «увеличение туристского потока в кластер (тыс. туристов в год)» и «создание дополнительных рабочих мест».

При этом федеральное статистическое наблюдение по указанным показателям, характеризующим основные результаты создания кластеров, в разрезе туристических кластеров не предусмотрено и не ведется, что не позволит оценить достижение значений основных результатов по завершённым туристским кластерам.

Кроме того, как было отмечено ранее федеральным статистическим наблюдением формирование показателя «туристский поток» в разрезе субъектов и в целом по Российской Федерации не предусмотрено.

В рамках реализации пункта 32 Плана реализации стратегии «Разработка и утверждение официальной статистической методологии оценки количества въездных и выездных туристских поездок в соответствии с международными

²⁶ Оренбургская область, Вологодская область, Кемеровская область, Липецкая область, Новгородская область, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Чувашская Республика

рекомендациями по статистике туризма», приказом Росстата от 12 августа 2014 г. № 510 утверждена Официальная статистическая методология оценки числа въездных и выездных туристских поездок (далее – Методика), которой предусмотрено формирование официальной статистической информации о туристских поездках.

Учет въездных и выездных туристских потоков в разрезе субъектов Российской Федерации, а также внутренних туристских потоков, указанной Методикой не предусмотрен.

Приказом Ростуризма от 18 июля 2007 г. № 69 утвержден Порядок определения внутреннего туристского потока в Российской Федерации и о вкладе туризма в экономику субъектов Российской Федерации, согласно которому определение объемов внутреннего туристского потока в Российской Федерации основывается на данных регулярных статистических наблюдений и специальных обследований.

В соответствии с пунктом 2 приказа Ростуризма от 18 июля 2007 г. № 69 субъектам Российской Федерации рекомендовано направлять в Ростуризм данные о туристских потоках ежеквартально.

Вместе с тем, по данным Ростуризма (письмо от 20 ноября 2017 г. № 7786/НК) указанный приказ от 18 июля 2007 г. № 69 не применяется в своей деятельности Ростуризмом с мая 2008 года и в настоящее время проводится работа по отмене данного приказа.

Таким образом, несмотря на наличие утвержденного Ростуризмом порядка, определение внутреннего туристского потока в Российской Федерации и вклада туризма в экономику субъектов Российской Федерации с 2008 года Ростуризмом не осуществляется.

Кроме того, как отмечено выше, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не предусмотрено федеральное статистическое наблюдение в отношении пляжей и горнолыжных трасс на территориях субъектов Российской Федерации и в целом по Российской Федерации.

Анализ данных форм федерального статистического наблюдения в туристской сфере показал, увеличение реализованных туристских услуг в сфере внутреннего туризма на территории Российской Федерации.

Так, по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-турфирма за период с 2014-2016 годов отмечается рост реализации турпакетов на территории Российской Федерации с 2014 по 2016 годы на 54,1 %, при одновременном снижении объема реализации турпакетов по зарубежным странам на 50 %. Анализ данных представлен в таблице.

	2014 год	2015 год	2016 год	Отношение 2016 к 2014 году, (%)
Число реализованных населению турпакетов – всего, тыс.	4384	4024	3352	-23,5
из них гражданам России:				
по территории России	992	1331	1529	54,1
по Республике Крым	19,5	20,3	76,0	289,7
по Краснодарскому краю	85,4	97,4	92,2	8,0
по зарубежным странам	3253	2482	1625	-50,0
Стоимость реализованных населению турпакетов – всего, млн. руб.	243453	239554	192624	-20,9
из них гражданам России:				
по территории России	25444	50517	49166	93,2
по республике Крым	424,8	438,6	2174,7	411,9
по Краснодарскому краю	2138,3	2352,6	3612,2	68,9
по зарубежным странам	214308	183970	138120	-35,6

Также по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-турфирма, объем средств, перечисленных поставщикам туристского продукта за услуги, оказанные за пределами Российской Федерации в период с 2014 по 2016 годы, в целом по стране снизился на 35,6%, и составил 111,9 млрд. рублей.

Объем средств, перечисленных поставщикам туристского продукта за услуги, оказанные на территории Российской Федерации, в 2016 году составил 34,4 млрд. рублей. При этом наибольшая доля в указанном объеме приходится на услуги по размещению – 15,4 млрд. рублей (44,5 % от объема средств) и транспортные услуги – 5,8 млрд. рублей (16,9 % от объема средств). Доля культурно-просветительских, культурно-развлекательных и экскурсионных услуг в объем указанных средств составила 1,9 млрд. рублей (5,5 % от объема средств).

Таким образом, несмотря на возросший спрос туристских услуг в сфере внутреннего туризма, стоимость и объем выездных туристских услуг в части выезда в зарубежные страны все еще превышает объем реализованных туристских услуг для граждан по территории Российской Федерации.

Валовая добавленная стоимость туристской индустрии (в основных ценах) в 2014 году составила 2 305,6 млрд. рублей, в 2015 году – 2 542,7 млрд. рублей (рост составил 10,3 %). Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом внутреннем продукте Российской Федерации (в текущих ценах) в 2014 году составила 3,3 %, в 2015 году – 3,4 % (по данным Росстата).

Анализ структуры валовой добавленной стоимости туристской индустрии в разрезе группировки видов экономической деятельности «Туризм» показал, что наибольшая доля в стоимости туристской индустрии относится к видам деятельности «Деятельность санаторно-курортных учреждений» (объем составляет 598,4 млрд. рублей, или 0,8 % из 3,4 %) и «Прочая зрелищно-развлекательная деятельность; деятельность информационных агентств; прочая деятельность в области культуры; деятельность в области спорта; прочая

деятельность по организации отдыха и развлечений» (объем составляет 633,4 млрд. рублей, или 0,85 % из 3,4 %).

При этом доля в стоимости туристской индустрии по виду деятельности «Деятельность гостиниц и ресторанов» в 2015 году по сравнению с 2014 году снизилась с 0,76 % до 0,68 % (из 3,4 % и 3,3 % соответственно).

Количество поездок граждан зарубежных стран с целью туризма на территорию Российской Федерации в 2016 году по сравнению с 2015 годом сократилось на 9 % и составило 24,6 млн. поездок (по данным Росстата, размещенным на официальном сайте Ростуризма).

Снижение въездного туристского потока в Российскую Федерацию подтверждается данными Всемирной туристской организации (ЮНВТО), согласно которым число международных туристских прибытий в Российскую Федерацию в 2016 году сократилось на 8,6 % по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и составило 24,6 млн. туристских прибытий, также сократились доходы от международного туризма на 7,1 %. Данные туристской сферы в странах со схожими климатическими и природными условиями представлены в таблице.

Страны	Международные туристические прибытия в страну, млн. прибытий			Доходы от международного туризма, млн. долларов, США		
	2015 г.	2016 г.	% изменения	2015 г.	2016 г.	% изменения
Российская Федерация*	26,9	24,6	-8,6	8,4	7,8	-7,1
Канада	18,0	20,0	+11,1	16,6	18,2	+9,6
Финляндия	2,6	2,8	+7,7	2,6	2,7	+3,8
Болгария	7,1	8,3	+16,9	3,1	3,6	+16,2
Эстония	3,0	3,1	+3,3	1,4	1,5	+7,1

*Справочно, в 2014 году доходы от международного туризма в Российской Федерации составляли 11,8 млн. долл. США (данные Всемирной туристской организации).

Как следует из приведенных данных, в странах со схожими климатическими и природными условиями сохраняется тенденция увеличения международных туристских прибытий и доходов от международного туризма.

При этом, несмотря на многообразие природных ресурсов, и различных видов туризма в Российской Федерации в 2016 году отмечается сокращение вышеуказанных показателей.

Таким образом, на данный момент проводимые в рамках реализации Стратегии мероприятия, не повлекли ощутимого эффекта в части развития въездного туризма.

8. Выводы.

8.1. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года разработана в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по вопросам развития въездного и внутреннего туризма в Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № Пр-1814 и утверждена

распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р (далее – Стратегия).

В целях реализации положений Стратегии, распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 2246-р утвержден план мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года (далее – План реализации стратегии), состоящий из 58 мероприятий, ответственными по которым являются федеральные органы исполнительной власти.

8.2. Все 12 мероприятий Плана реализации стратегии, срок исполнения по которым наступил (2014 – 2016 годы) выполнены.

Анализ полноты выполнения мероприятий Плана реализации стратегии, включая мероприятия, сроки исполнения по которым установлены ежегодно (40 мероприятий) указывает на недостаточность принимаемых мер по реализации мероприятий, ответственными исполнителями по которым определены Минкультуры России и Ростуризм.

8.2.1. Анализ доклада Минкультуры России, направленного в Правительство Российской Федерации в части создания системы туристских информационных центров на транспортных хабах (пункт 49 Плана реализации стратегии, срок исполнения – 2015 год), показал, что предусмотренная система информационных центров в 2015 году не создана. Комплексная информация о количестве транспортных хабов, наличия или отсутствия на них туристских информационных центров, а также о количестве необходимых к созданию таких центров в целом по стране, в Минкультуры России отсутствует, что указывает на необходимость предусмотреть в Плана реализации стратегии соответствующие мероприятия на весь срок реализации Стратегии (до 2020 года).

8.2.2. Разработанная Минкультуры России в рамках реализации мероприятия «Мониторинг реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» (пункт 1 Плана реализации стратегии) система показателей оценки эффективности деятельности регионов в сфере туризма не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации Стратегии, и требует корректировки.

Так, в указанной системе отсутствуют показатели, учитывающие объемы расходов средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и объемы привлеченных средств внебюджетных источников, что не позволяет оценить соблюдение регионами принципов комбинирования бюджетных и внебюджетных источников финансирования мероприятий, предусмотренных Стратегией. Также в данной системе не предусмотрены показатели, характеризующие развитие социального туризма в регионах.

8.2.3. Ростуризмом не выполнены 2 из 8 ежегодных мероприятий Плана реализации стратегии (пункты 2 и 5): анализ эффективности реализации программ

развития туризма субъектов Российской Федерации не проведен; меры по совершенствованию механизма реализации кластерного подхода к развитию туризма в регионах Российской Федерации не разработаны.

8.3. В Федеральном законе от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» дано определение только детскому, социальному и самодетельному туризму.

Вместе с тем субъектами Российской Федерации осуществляется развитие различных видов туризма, которые упоминаются как в туристских паспортах регионов, так и в Стратегии, в том числе: событийный, деловой, лечебно-оздоровительный, горнолыжный, спортивный (экстремальный), экологический, культурно-познавательный, паломнический, сельский, санаторно-курортный, образовательный, медицинский и семейный туризм, круизный туризм и т.д.

При этом Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами перечень видов туризма и их понятия не определены.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, в которой упоминается культурно-познавательный вид туризма, способствующий укреплению национальной безопасности в области культуры, также не содержится определение указанного вида туризма.

Таким образом, с учетом многообразия видов туризма, в целях единого подхода к развитию туризма в субъектах Российской Федерации требуется законодательное определение перечня и понятийного аппарата видов туризма.

8.4. В соответствии с пунктом 39 Плана реализации стратегии «Выявление и распространение лучшей практики реализации деятельности регионов в сфере туризма» (срок реализации ежегодно с 2015 года) распространение в субъектах Российской Федерации лучших практик туризма осуществляется Минкультуры России только в отношении сельского туризма, что с учетом многообразия видов туризма в регионах является недостаточным.

8.5. Разделом V Стратегии определены основные направления и механизмы решения задач развития туризма, реализация которых предусмотрена до 2020 года. Критерии оценки реализации основных направлений Стратегии на федеральном и региональном уровнях не установлены, в связи с чем оценить достаточность принимаемых мер в конкретном субъекте Российской Федерации или федеральном органе исполнительной власти в указанной части не представляется возможным.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены как положительные, так и отрицательные тенденции по ряду основных направлений развития туризма, определенных Стратегией.

8.5.1. Так, несмотря на ежегодный рост туристских информационных центров (далее – ТИЦ) в регионах, создание которых предусмотрено Стратегией, отмечается недостаточность принятых мер со стороны Минкультуры России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по созданию ТИЦ в зоне приоритетного развития туризма – на Северном Кавказе, а также по соблюдению требований Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 14785-2014 «Туристские информационные центры. Туристская информация и услуги приема. Требования», утвержденного приказом Росстандарта от 30 октября 2014 г. № 1457-ст в части использования международного языка в ТИЦ, расположенных в 16 регионах.

8.5.2. При сохраняющейся потребности в специалистах в сфере организации гостиничного обслуживания и росте с 2015 года числа гостиниц и аналогичных средств размещения на 991 единицу, с 2015 года сократилось число образовательных организаций высшего образования, осуществляющих подготовку кадров в сфере туризма, на 22 организации, что требует со стороны Минкультуры России анализа достаточности образовательных организаций для удовлетворения потребности в специалистах, как в сфере организации гостиничного обслуживания, так и в сфере туризма в целом.

8.5.3. Предусмотренное Стратегией обеспечение учета интересов местных жителей в части предоставления льгот местным жителям на туристские услуги в субъектах Российской Федерации фактически не осуществляется и ограничивается льготами в учреждениях музейного типа.

8.6. Анализ системы федерального статистического наблюдения в туристской сфере показал отсутствие достаточного набора статистических показателей необходимого для эффективного наблюдения за данной отраслью, что указывает на отсутствие достаточных мер, принятых Минкультуры России и Ростуризмом, по реализации положений Стратегии в части совершенствования системы статистического наблюдения в сфере туризма.

Следует отметить, что федеральным статистическим наблюдением формирование показателя «туристский поток» в разрезе субъектов и в целом по Российской Федерации не предусмотрено.

Так, федеральное статистическое наблюдение в отношении установленных ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)» показателей, характеризующих основные результаты реализации мероприятий Программы по созданию кластеров, которыми являются «увеличение туристского потока в кластер (тыс. туристов в год)» и «создание дополнительных рабочих мест» не предусмотрено и не ведется, что не позволит оценить достижение значений основных результатов по завершённым туристским кластерам.

Определение внутреннего туристского потока в Российской Федерации в соответствии с Порядком определения внутреннего туристского потока в Российской Федерации и о вкладе туризма в экономику субъектов Российской Федерации, утвержденным приказом Ростуризма от 18 июля 2007 г. № 69, с 2008 года Ростуризмом не осуществляется.

По данным Ростуризма указанный приказ от 18 июля 2007 г. № 69 не применяется в своей деятельности Ростуризмом с мая 2008 года и в настоящее время проводится работа по отмене данного приказа.

Отсутствие федерального статистического наблюдения за туристскими объектами «горнолыжные трассы» и «пляжи» не позволяет провести анализ достаточности и потребности в указанных объектах, а также отслеживать долю классифицированных в соответствии с Порядком классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями, утвержденным приказом Минкультуры России от 11 июля 2014 г. № 1215, пляжей и горнолыжных трасс в их общем объеме.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия в 5 субъектах Российской Федерации выявлено превышение числа классифицированных гостиниц по данным Минкультуры России и иных средств размещения над числом коллективных средств размещения по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-КСР «Сведения о деятельности коллективного средства размещения», что может свидетельствовать о неисполнении всеми респондентами обязанности по предоставлению статистической информации о своей деятельности в Росстат, несмотря на предусмотренную ответственность за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности, установленную статьей 13.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

8.7. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что всеми субъектами Российской Федерации утверждены программы либо подпрограммы в сфере развития туризма, которые в ряде субъектов Российской Федерации не в полной мере соответствуют положениям Стратегии, то есть разработаны органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации без учета рекомендаций пункта 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 г. № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года», согласно которому органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии при разработке региональных целевых программ и иных программных документов.

8.7.1. Так, использование кластерного подхода, предусмотренного Стратегией, не планируется в программных документах 14 субъектов Российской Федерации.

В связи с тем, что законодательством Российской Федерацией понятие «туристский кластер» не определено в субъектах Российской Федерации, отмечаются различные подходы к созданию туристских кластеров.

В основном регионами используется механизм создания туристских кластеров, предусмотренный ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» на основе государственно-частного партнерства. При этом в отдельных регионах, несмотря на наличие в программах мероприятий по созданию туристского кластера, сведения о наименовании кластера, объектах туристской и обеспечивающей инфраструктуры, характеристиках направления его деятельности, финансировании в рамках государственно-частного партнерства, программными документами не предусмотрены.

Данные обстоятельства указывают на необходимость принятия дополнительных мер со стороны федеральных органов исполнительной власти в части установления на законодательном уровне определения «туристский кластер», а также распространения в субъектах Российской Федерации лучшей практики применения механизма государственно-частного партнерства при создании туристских кластеров.

8.7.2. Положениями раздела V Стратегии предусмотрено развитие туристской инфраструктуры в сфере детского, юношеского и молодежного туризма путем создания и развития туристских кластеров, специализирующихся на обслуживании такой категории потребителей.

Однако только в 3 из 85 субъектов Российской Федерации региональными программами в сфере туризма предусмотрено создание и развитие детского и молодежного туристского кластера.

8.7.3. Стратегией установлено 7 целевых показателей развития туризма, которые в полном объеме не отражены ни в одной программе развития туризма субъектов Российской Федерации.

Так, одним из основных показателей достижения цели развития туризма в Российской Федерации является показатель «Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию», однако показатель, характеризующий въездной поток иностранных граждан не предусмотрен в региональных программах 53 субъектов Российской Федерации.

8.7.4. Отдельные показатели Программы не в полной мере соотносятся с показателями Стратегии, как в части формулировок, так и в части значений.

Так, Стратегией предусмотрен показатель «численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения» с установленными

значениями на 2018-2020 годы – 68 млн. чел., 72 млн. чел., и 77 млн. чел. соответственно. ФЦП предусмотрены показатели: «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения» и «Численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения» с суммарным значением на 2018 год 43,7 млн. человек.

8.8. Установленные Стратегией целевые показатели в 2015 году в целом по Российской Федерации достигнуты за исключением показателя «Численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения». В 2016 году не достигнут показатель «Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию».

8.9. Анализ динамики значений целевых показателей Стратегии в разрезе субъектов Российской Федерации на основе статистических данных показал, что несмотря на реализацию мероприятий по созданию туристских кластеров на территории ряда субъектов Российской Федерации, показатели в сфере туристских услуг в период с 2014 по 2016 годы снижались, что требует дополнительного анализа со стороны Ростуризма.

Так, численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения, в период 2014-2016 годов ежегодно снижалась только в двух субъектах Российской Федерации, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров в рамках ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)».

Число мест в гостиницах и аналогичных средствах размещения снизилось в 2016 году по отношению к 2014 году в 23 регионах, из которых 6 субъектов Российской Федерации являются участниками мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров.

Объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения, в целом по Российской Федерации в период 2014-2016 годов увеличился на 37 579,8 млн. рублей. Однако по данным формы федерального статистического наблюдения № 1-услуги «Сведения об объеме платных услуг населению», объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения ежегодно с 2014 года снижается в 11 субъектах Российской Федерации, из которых 5 регионов являются участниками мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров.

8.10. В рамках мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2018 годы)» в 2011-2018 годах предусмотрено создание туристских кластеров на территории 43 субъектов Российской Федерации. В проверяемый период осуществлялось создание 44 туристских кластеров в 34 регионах, в 2018 году – предусмотрено начало строительства ТРК «Сергиев Посад – врата золотого кольца» в Московской области.

8.11. Объем финансирования туристско-рекреационных и автотуристских кластеров в проверяемый период за счет всех источников в рамках мероприятий ФЦП составил 31 413,6 млн. рублей, из них средства федерального бюджета 9 174,2 млн. рублей (29,2 % – доля в общем объеме средств), средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 2 476,0 млн. рублей (7,9 %), внебюджетные источники – 19 763,4 млн. рублей (62,9 %).

8.12. Реализация мероприятий ФЦП в проверяемый период 4 субъектами Российской Федерации осуществлялась в рамках соответствующих региональных государственных программ, в которых показатели ресурсного обеспечения не соответствуют показателям ФЦП в части объемов, как финансирования, так и софинансирования (Рязанская область, Ставропольский край, Республика Адыгея, Чувашская Республика).

Органами исполнительной власти указанных субъектов Российской Федерации региональные государственные программы предусматривающие мероприятия в сфере туризма утверждены без учета положений Программы, что не соответствует пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», согласно которому органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано при принятии в 2011 - 2018 годах региональных целевых программ учитывать положения ФЦП.

8.13. В период 2015 - 2017 годов в мероприятия ФЦП по созданию туристских кластеров были включены 8 субъектов Российской Федерации, реализующие мероприятия по созданию туристских кластеров без участия средств федерального бюджета. Плановый объем финансирования указанных мероприятий в 2015 - 2018 годах предусмотрен Программой в сумме 7 982,7 млн. рублей за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

При этом 7 из 8 субъектами Российской Федерации финансирование мероприятий ТРК и АТК не осуществлялось (Республика Марий Эл, Республика Карелия, Республика Татарстан, Забайкальский край, Краснодарский край, Московская область, Тульская область). Мероприятие по созданию ТРК реализовывалось Брянской областью за счет средств регионального бюджета и внебюджетных источников.

8.14. Анализ реализации мероприятий ФЦП показал, что создание туристских кластеров осуществляется субъектами Российской Федерации с нарушением сроков, предусмотренных ФЦП.

Из 44 туристско-рекреационных кластеров, создаваемых регионами, по состоянию на 1 октября 2017 года полностью завершены мероприятия только на объектах 2 кластеров (АТК «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область

(объект 2016 года), ТРК «Кезеной – Ам», Чеченская Республика (финансировался до 2015 года).

По остальным 42 туристским кластерам по состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность составляла: по 12 кластерам – до 50 %, по 20 кластерам – от 50 до 80%, по 10 кластерам – более 80%.

В сроки, установленные ФЦП в 2014 - 2016 годах, не было завершено создание 6 туристских кластеров в 5 субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Республика Тыва, Вологодская область, Костромская область, Кемеровская область). По состоянию на 1 октября 2017 года техническая готовность, указанных кластеров, составляет от 30 % до 77 %.

Так, например, по объектам проектов создания туристских кластеров в Республике Тыва срок ввода в эксплуатацию объектов кластера нарушен более чем на 3 года, по АТК «Кяхта» в Республике Бурятия более чем на 2 года. По ТРК «Золотые дюны» готовность указанного кластера в целом составляет 2,6 %, из них готовность комплекса обеспечивающей инфраструктуры – 0 %. В данной связи возникают риски несвоевременного ввода в эксплуатацию объектов кластера в установленные сроки в 2018 году.

Таким образом, вышеуказанные факты свидетельствует о несвоевременном выполнении субъектами Российской Федерации программных мероприятий по развитию туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров и рисках не достижения целей Программы и решения задачи 1 «Развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации».

8.15. По данным субъектов Российской Федерации в соответствии со сводными планами по созданию 44 туристских кластеров за счет средств внебюджетных источников в период 2012 - 2018 годов предусмотрена реализация инвестиционных проектов со строительством 875 объектов туристской инфраструктуры. На 112 объектов туристской инфраструктуры на плановую сумму 14 640,6 млн. рублей инвестиционные соглашения на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не заключены в связи с отсутствием инвесторов.

Из 875 запланированных сводными планами, проектов по созданию (реконструкции) объектов туристской инфраструктуры реализовано 430 проектов (49,1%). Из 333 проектов, реализация которых продолжается, по 20 проектам (6 %) нарушаются сроки их реализации, установленные инвестиционными соглашениями.

Низкий процент готовности объектов туристской инфраструктуры отмечается в ТРК «Задонщина», Липецкая область (готовность – 44,1%, срок ввода в эксплуатацию кластера - 2017 год), ТРК «Амур», Амурская область (готовность – 12,4 %, срок ввода в эксплуатацию кластера – 2018 год),

АТК «Байкальский», Республика Бурятия (готовность – 12,5 %, срок ввода в эксплуатацию кластера - 2017 год), ТРК «Золотые дюны», Республика Дагестан (готовность – 2,6 %, срок ввода в эксплуатацию кластера - 2018 год).

Данные обстоятельства создают риски недостижения показателей ФЦП в части привлечения внебюджетных средств, сроков ввода в эксплуатацию туристских объектов кластеров.

8.16. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия в 15 туристских кластерах (34,9% от общего числа кластеров) реализованы (реализуются) инвестиционные соглашения, по условиям которых туристические объекты были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений по их созданию. Согласно данным, представленным регионами, объем инвестиции осуществленных до момента заключения инвестиционных соглашений средств по таким договорам составил 9 773,1 млн. рублей.

Наибольшая доля инвестиций, привлеченных из внебюджетных источников по соглашениям, по условиям которых строительство туристических объектов было начато до момента подписания соглашений, отмечена в ТРК «Старорусский» – 94,3 % (Новгородская область), ТРК «Елец» – 82,8 % (Липецкая область), ТРК «Свияжск» – 73 % (Республика Татарстан), в ТРК «Экокурорт Кавминводы» – 63,0 % (Ставропольский край).

При этом в целях достижения программных назначений ФЦП в части привлечения внебюджетных средств, Ростуризм учитываются объемы внебюджетных средств, освоенных ранее в рамках реализации региональных программ в сфере туризма, что может привести к искажению результатов оценки эффективности реализации мероприятий по созданию кластеров в указанных регионах.

8.17. Анализ годовых отчетов об исполнении региональных программ в сфере туризма субъектов Российской Федерации за 2015-2016 годы показал, что расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в сфере туризма в 2016 году увеличились на 21,8 % по сравнению с 2015 годом и составили 6 737,2 млн. рублей.

Несмотря на рост объема расходов в целом по Российской Федерации в 32 субъектах Российской Федерации объем средств региональных бюджетов на развитие туризма сократился.

Объем средств, привлеченных на развитие туризма из внебюджетных источников, в 2016 году составил 28 003,2 млн. рублей, что на 83,1 % больше объемов 2015 года.

Вместе с тем согласно программным документам в сфере туризма субъектов Российской Федерации и отчетам об их исполнении за 2015 и 2016 годы

50 регионов не привлекали средства на развитие туризма из внебюджетных источников, а 41 из них и не планировали их привлечение.

8.18. Анализ достижения целевых индикаторов и показателей эффективности ФЦП, характеризующих развитие туристско-рекреационного комплекса в Российской Федерации показал следующее.

В приложении № 1 к ФЦП целевые значения индикаторов и показателей Программы представлены только в целом по Российской Федерации для каждого года реализации Программы. Целевые значения индикаторов и показателей ФЦП в разрезе по субъектам Российской Федерации или в отношении отдельных туристических кластеров в составе Программы не установлены.

В целом по Российской Федерации достижение (и превышение) темпов роста значений целевых индикаторов и показателей ФЦП в 2016 году по отношению к 2010 году обеспечено по четырем из семи показателей – «рост инвестиций в основной капитал средств размещения», «рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения», «увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения» и «увеличение объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения».

В отношении 39 субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется строительство туристских кластеров в рамках ФЦП, отмечается превышение средних по стране темпов роста показателей, характеризующих ожидаемые конечные результаты реализации ФЦП, по показателям объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, а также количества лиц, работающих в туристских фирмах.

При этом в 46 субъектах Российской Федерации, не участвующих в проверяемый период в реализации мероприятий ФЦП в части создания туристских кластеров, темпы роста показателей «рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения», «увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения», «увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению» в 2016 году по отношению к 2010 году превысили средние по стране темпы роста, а также превысили темпы роста в регионах, в которых осуществляется строительство туристских кластеров в рамках ФЦП.

Таким образом, вклад регионов, осуществляющих строительство туристских кластеров в рамках ФЦП, в достижение (и превышение) темпов роста значений целевых индикаторов и показателей ФЦП, не является определяющим, а по ряду показателей не достигает темпов роста среднего по Российской Федерации.

8.19. Согласно данным Федеральной налоговой службой, объем налоговых поступлений в консолидированные бюджеты регионов от туристской деятельности в период с 2014 по 2016 годы вырос на 35 626,2 млн. рублей (18,6%). Динамика налоговых поступлений за 9 месяцев 2017 года позволяет сделать вывод о дальнейшем росте в 2017 году.

Рост налоговых поступлений в субъектах Российской Федерации, в которых реализуются мероприятия по созданию туристских кластеров с участием средств федерального бюджета в рамках ФЦП, составил 5 696,9 млн. рублей (9,9%), в регионах не участвующих в данных мероприятиях Программы – 29 929,3 млн. рублей (22,2%).

При этом в муниципальных районах, в которых расположены туристские кластеры, создаваемые в рамках ФЦП, рост поступлений от туристской деятельности в 2014-2016 годах составил 2 105,3 млн. рублей (16,5%).

Таким образом, участие регионов в ФЦП не обеспечивает достижение бюджетного эффекта превышающего средний рост налоговых поступлений в целом по стране.

8.20. Анализ данных Всемирной туристской организации (ЮНВТО) показал, что число международных туристских прибытий в Российскую Федерацию в 2016 году сократилось на 8,6 процентов по сравнению с аналогичным периодом 2015 года и достигло 24,6 млн. туристских прибытий, также сократились доходы от международного туризма на 7,1 %.

Таким образом, проводимые в рамках реализации Стратегии мероприятия, не повлекли ощутимый эффект в части развития въездного туризма.

9. Предложения:

9.1. Направить информационное письмо в Министерство культуры Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики и Федеральное агентство по туризму.

9.2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение: 1. Перечень нормативных правовых актов на 2 л. в 1 экз
1-12. Табличный материал на 24 л. в 1 экз.



А.В.Филипенко