



2022

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Анализ эффективности и результативности мер государственной финансовой поддержки внутреннего и въездного туризма, отрасли культуры в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 февраля 2022 года



Сергей Штогрин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить эффективность и результативность применяемых мер государственной финансовой поддержки внутреннего и въездного туризма, а также использование средств федерального бюджета на обеспечение сферы культуры на территории Чеченской Республики.

Ключевые результаты мероприятия

Нормативно-правовая база, регулирующая поддержку внутреннего и въездного туризма, в целом сформирована и актуальна.

Меры государственной финансовой поддержки внутреннего и въездного туризма в 2019–2021 годах осуществлялись в форме субсидий.

Основная поддержка в 2019–2021 годах – 20 654,4 млн рублей (47,1 % от всего объема финансирования) – направлялась субъектам Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках создания в регионах туристских кластеров (далее – ТК).

В 2019 году почти треть указанных средств была использована без достижения требуемого результата, в 2020 году – 45 %.

Показатели результативности, установленные в соглашениях 2019 и 2020 годов, не отражают непосредственный результат использования субсидии по созданию обеспечивающей инфраструктуры ТК, поскольку их значение рассчитывается в целом по субъекту Российской Федерации.

По итогам 2020 года степень запланированной технической готовности не достигнута по 42 % объектов обеспечивающей инфраструктуры.

Почти половина субъектов Российской Федерации не выполнили взятые на себя обязательства по привлечению в кластеры внебюджетных источников на создание туристской инфраструктуры.

При этом негативное влияние на достижение плановых показателей в 2020 году также оказали ограничительные меры, связанные с противодействием распространению пандемии COVID-19.

В 2020 году в связи с пандемией коронавирусной инфекции были введены дополнительные меры государственной поддержки туристской отрасли, наиболее значимыми из которых являлись возмещение потребителю части стоимости оплаченной туристской услуги («Туристический кешбэк») и поддержка туроператоров, обеспечивших вывоз граждан из зарубежных стран, по которым были введены ограничения в связи с коронавирусной инфекцией.

Субсидия на «Туристический кешбэк» составила 7 900 млн рублей, ею воспользовались в 2020 году 349 тыс. человек, в 2021 году (по оперативным данным) – 1,5 млн человек.

На поддержку туроператоров, вывозивших российских туристов из стран, по которым введены ограничения в связи с пандемией, было израсходовано 2 903,8 млн рублей.

Наиболее значимые выводы

Меры государственной финансовой поддержки туристской отрасли, особенно в период пандемии, в целом оцениваются как своевременные.

Наиболее эффективной мерой является субсидия на стимулирование доступных внутренних туристских поездок в период пандемии.

В 2019–2020 годах не удалось в полной мере обеспечить использование межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации на развитие ТК, а также привлечение частных инвестиций на развитие инфраструктуры.

В 2020 году из-за несвоевременно организованных процедур не была осуществлена поддержка общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма.

План мероприятий по реализации Стратегии 2035¹, утвержденной Правительством Российской Федерации еще в сентябре 2019 года, необходимый для координации

1. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р (далее – Стратегия 2035).

деятельности государственных органов и организаций, участвующих в реализации государственной политики в данной сфере, до настоящего времени не утвержден.

Методические рекомендации по разработке и реализации региональных и муниципальных программ развития туризма, призванные обеспечить единые подходы в разработке программ и оценке их результатов, не разработаны.

Нецелевого или неэффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию национального проекта «Культура» (далее – НП «Культура»)², на территории Чеченской Республики не установлено.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

По результатам контрольного мероприятия Счетная палата Российской Федерации предлагает направить информационные письма Президенту Российской Федерации В.В. Путину об эффективности мер государственной финансовой поддержки туристской индустрии и в Правительство Российской Федерации по вопросу формирования согласованной системы показателей, определенных документами стратегического планирования в сфере туризма.

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

-
2. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 4.12.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год, пункт 3.6.0.2), поручения Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № Пр-1003 и от 21 сентября 2020 г. № Пр-1947.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность Федерального агентства по туризму по формированию и использованию мер государственной поддержки внутреннего и въездного туризма в 2019–2020 годах и истекшем периоде 2021 года, в том числе механизмы, используемые в целях государственной поддержки внутреннего и въездного туризма;
- использование средств федерального бюджета, предоставленных бюджету Чеченской Республики на обеспечение сферы культуры и туризма на территории Чеченской Республики.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство по туризму (г. Москва) (далее также – Ростуризм, Агентство).
- Правительство Чеченской Республики (Чеченская Республика, г. Грозный).
- Правительство Карачаево-Черкесской Республики (Карачаево-Черкесская Республика, г. Черкесск).
- Правительство Тверской области (г. Тверь).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 21 апреля 2021 года по 21 февраля 2022 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить актуальность и достаточность нормативно-правовой и методической базы, регулирующей вопросы поддержки внутреннего и въездного туризма, и ее соответствия целям социально-экономического развития в сфере туризма.

5.2. Цель 2. Определить эффективность и результативность использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на реализацию мер государственной поддержки внутреннего и въездного туризма.

Критерии аудита эффективности:

- плановые значения основных показателей (индикаторов) подпрограммы «Туризм» программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» достигнуты;
- показатели, установленные в заключенных соглашениях на предоставление субсидий на развитие внутреннего и въездного туризма, достигнуты;
- туристская инфраструктура на созданных объектах обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров востребована.

5.3. Цель 3. Оценить законность, в том числе целевое использование средств федерального бюджета, предоставленных бюджету Чеченской Республики на обеспечение сферы культуры, государственной поддержки внутреннего и въездного туризма на территории Чеченской Республики.

6. Проверяемый период деятельности

2019–2020 годы и истекший период 2021 года, при необходимости более ранние периоды.

7. Краткая характеристика предмета контрольного мероприятия

В Российской Федерации доля туризма в ВВП в 2019 году составляла 3,9 %. В мировом рейтинге конкурентоспособности индустрии туризма и путешествий Россия занимала 39 место (из 140), поднявшись с 2017 года на 4 пункта. Согласно данным социологического опроса участников туристского рынка, оценка качества государственной политики в сфере туризма³ находится на удовлетворительном уровне. Показатель учитывает такие факторы, как качество законодательства, правоприменительная практика, поддержка развития отрасли.

В 2020 году индустрия туризма была признана одной из отраслей, наиболее пострадавших от распространения коронавирусной инфекции. Введение

3. Социологический опрос «Оценка эффективности государственного регулирования туристской отрасли по мнению участников рынка», Центр социально-экономических исследований, 2020 год.

ограничительных мер внутри России и закрытие границ с большинством зарубежных стран привело к значительному сокращению как внешнего, так и внутреннего туризма.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования деятельности в сфере туризма, осуществлению государственного контроля, оказанию государственных услуг, является Федеральное агентство по туризму.

До 2018 года Ростуризм находился в ведении Минкультуры России, в 2018–2019 годах – в ведении Минэкономразвития России. Начиная с 2020 года руководство деятельностью Ростуризма осуществляет Правительство Российской Федерации.

За 2019–2021 годы приняты документы, определившие дальнейшие направления развития отрасли, ее цели и показатели, – Стратегия 2035 года и национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства»⁴ (далее – НП «Туризм», нацпроект). С 1 января 2022 года вступит в действие государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма»⁵ (далее – ГП «Развитие туризма»), ответственным исполнителем которой определен Минстрой России.

При проведении контрольного мероприятия использовались следующие методы сбора данных:

- из открытых источников (данные Росстата, Ростуризма, Банка России, исследования НИУ Высшей школы экономики);
- через направление запросов (Ростуризм, органы власти субъектов Российской Федерации);
- из государственных информационных систем (ГИИС «Электронный бюджет»⁶, ЕИС⁷, АИС «Туризм», другие информационные системы);
- посредством наблюдений и интервью (Ростуризм, в ходе выездных контрольных мероприятий (Чеченская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Тверская область);

4. Паспорт национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» одобрен на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 28 апреля 2021 г. № 3).

5. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2021 г. №1689-р (вступило в силу с 1 января 2022 года) в перечень государственных программ Российской Федерации включена государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма» с периодом реализации 2022–2030 годы, паспорт утвержден на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 21 сентября 2021 г. № 29).

6. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет».

7. Единая информационная система в сфере закупок (zakupki.gov.ru).

- экспертное интервью (получение мнения экспертов – представителей туристской отрасли (Ассоциация туроператоров России, Российский союз туриндустрии и другие).

Для анализа данных использовались: метод описательной статистики, позволяющий оценить достижение результатов и провести сравнительный анализ за определенный период времени; метод вычисления корреляций, показывающий влияние инвестиций на рост объема платных услуг, увеличение туристского потока, размера выплачиваемых в бюджет налогов; метод кластеризации, позволяющий оценить влияние инвестиций на развитие туризма в различных группах туристских кластеров (например, в новых кластерах и кластерах с развитой инфраструктурой).

При анализе нормативно-правовой базы, реализации государственной программы, нацпроекта, субсидий применялся качественный метод теории изменений, позволяющий оценивать работоспособность каждого из этих механизмов.

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Оценка актуальности и достаточности нормативно-правовой и методической базы, регулирующей вопросы поддержки внутреннего и въездного туризма, и ее соответствия целям социально-экономического развития в сфере туризма

Ключевые цели и задачи развития туризма определены в Стратегии 2035. Там же установлены и основные принципы государственной поддержки туристской отрасли.

Нормативные правовые и методические документы, необходимые для поддержки внутреннего и въездного туризма, в основном приняты, их положения в большинстве своем актуальны.

Государственная финансовая поддержка в большей части направлена на создание и развитие инфраструктуры ТК, а также стимулирование внутренних туристских поездок и поддержку деятельности функционирующих в отрасли организаций.

Государственная поддержка осуществляется через предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и юридическим лицам, осуществляющим деятельность в туристской сфере.

Поддержка в 2019–2021 годах (20 654,4 млн рублей, или 47,1 % общего объема финансирования) направлялась на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках создания в регионах ТК. Ранее

аналогичная мера предусматривалась в ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»⁸.

Правила предоставления и распределения субсидий утверждены приложениями к соответствующим государственным программам⁹ (далее – Правила предоставления и распределения субсидий на создание ТК).

В 2019 году единственной формой поддержки юридических лиц¹⁰ была субсидия, направляемая на возмещение туроператорам затрат на привлечение в Российскую Федерацию иностранных туристов из перечня стран с высоким уровнем расходов в туристских поездках (целевой перечень). На эти цели было направлено 571,3 млн рублей. Распространение коронавирусной инфекции вызвало резкое сокращение потока иностранных туристов. Меры, направленные на стимулирование въездного туризма, в 2020 году были приостановлены.

Начиная с 2020 года предусмотрена поддержка общественных и предпринимательских инициатив в сфере внутреннего и въездного туризма¹¹, оказываемая в форме гранта на создание мест в коллективных средствах размещения, новых туристских маршрутов, мест отдыха, разработку бизнес-планов будущих туристских проектов, создание безбарьерной среды, создание аудиогидов.

С 2020 года в целях стимулирования доступных внутренних туристских поездок принято решение о возмещении гражданам части стоимости оплаченной туристской услуги («Туристический кешбэк»)¹² и возмещение затрат туроператоров, понесенных при возвращении российских туристов из зарубежных стран¹³.

-
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)».
 9. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров, в 2019 году утверждены приложением № 20 к государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», в 2020–2021 годах приложением № 33 к государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – субсидии на создание туристских кластеров).
 10. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 534 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов».
 11. Постановление Правительства Российской Федерации 7 декабря 2019 г. № 1619 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на грантовую поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма».
 12. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 2020 г. № 1200 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидии акционерному обществу «Национальная система платежных карт» на стимулирование доступных внутренних туристских поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги».
 13. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2020 г. № 583 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 и 2021 годах субсидий из федерального бюджета туроператорам на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий, связанных с ограничениями, вызванными распространением новой коронавирусной инфекции».

В 2021 году к перечисленным добавились новые меры поддержки:

- возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги при организации отдыха и оздоровления детей («Детский туристический кешбэк»)¹⁴;
- поощрение в виде туристских поездок участников конкурсов и проектов АНО «Россия – страна возможностей» и Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание»¹⁵;
- поддержка туроператоров, направленная на обеспечение прироста внутренних туристических потоков (стимулирование внутренних коммерческих воздушных перевозок туристов)¹⁶;
- возмещение недополученных российскими кредитными организациями доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов в сфере туризма¹⁷.

По всем перечисленным мерам государственной поддержки внутреннего и въездного туризма приняты необходимые правила, регулирующие порядок их предоставления, а также распорядительные и методические документы (перечень нормативных документов приведен в [приложении № 2](#) к отчету).

В то же время ряд положений нормативных и распорядительных документов требуют доработки.

-
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2021 г. № 759 «Об утверждении Правил предоставления в 2021 году из федерального бюджета субсидии акционерному обществу «Национальная система платежных карт» на реализацию программы поддержки доступных внутренних туристских поездок в организации отдыха детей и их оздоровления через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги».
 15. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2021 г. № 1406 «Об утверждении Правил предоставления в 2021 году из федерального бюджета субсидии автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей» в целях поощрения участников конкурсов и проектов автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей» и Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» в виде туристских поездок».
 16. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 799 «Об утверждении Правил предоставления в 2021 году из федерального бюджета субсидий на государственную поддержку туроператоров для обеспечения прироста внутренних туристических потоков».
 17. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 141 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов, необходимых для устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, создания и развития туристских кластеров, способствующих развитию внутреннего и въездного туризма, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по развитию туризма в Российской Федерации».

В Правилах предоставления субсидий на возмещение недополученных доходов по выданным по льготной ставке кредитам¹⁸ под результатом понимается объем выданных льготных кредитов в году получения субсидии. Данный результат не в полной мере соответствует установленным Общим требованиям¹⁹, согласно которым под результатами предоставления субсидий понимаются завершённые действия с указанием точной даты завершения и конечного значения результатов (конкретной количественной характеристики итогов).

Правилами предоставления и распределения субсидий на создание ТК не в полной мере предусмотрены обязательства и ответственность субъектов Российской Федерации по обеспечению привлечения частных инвестиций. В частности, не установлены требования к составу документов, подтверждающих привлечение средств из внебюджетных источников, к инвестиционным проектам и решениям, предлагаемым инвесторами, отсутствует порядок внесения изменений в инвестиционные проекты, не определены меры ответственности инвесторов за неисполнение обязательств.

На практике это приводит к существенному изменению инвестиционного проекта по сравнению с прошедшим отбор первоначальным вариантом, подмене инвестиционных решений, влекущей изменение конечных результатов.

Так, в ТК «Русская поляна» (Карачаево-Черкесская Республика) установлено, что в инвестиционный план было включено строительство гостиницы на 166 мест. Однако в плановые сроки гостиница построена не была, в документацию были внесены изменения, и в качестве подтверждения инвестиций в отчет были включены гостевые домики, расположенные на территории кластера.

Оценка результативности мер государственной поддержки проводится на основе показателей, установленных основными стратегическими документами отрасли, к которым относятся Стратегия 2035 года, ГП «Развитие туризма» (включая реализуемые ранее подпрограммы²⁰) и НП «Туризм».

-
18. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов, необходимых для устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, создания и развития туристских кластеров, способствующих развитию внутреннего и въездного туризма, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 141.
 19. Общие требования к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1492 (далее – Общие требования).
 20. Подпрограмма «Туризм» государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317, и подпрограмма «Туризм» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (далее – подпрограмма «Туризм»).

В Стратегии 2035 установлены целевые показатели развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года:

- «Валовая добавленная стоимость туристской индустрии, в млрд рублей»;
- «Повышение доступности туризма для граждан Российской Федерации (отношение числа граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения, к численности населения Российской Федерации), в единицах»;
- «Экспорт туристских услуг, в млрд долларов США»;
- «Инвестиции в сферу туризма, в процентах к данным 2017 года».

В составе действующей в 2021 году подпрограммы «Туризм» на 2024 год были установлены следующие целевые показатели (таблица 1).

Таблица 1. Показатели подпрограммы «Туризм»

Наименование показателя	Единица измерения	2024 г.
Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения	млн чел.	75,5
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Деятельность гостиниц» к 2020 году	%	133,3
Экспорт услуг по статье «поездки» (включает медицинские услуги в России и образовательные услуги)	млрд долл. США	13,0
Объем инвестиций в основной капитал, привлеченных в туристскую инфраструктуру	млрд руб.	19,9

В период 2019–2021 годов указанные показатели в сфере туризма изменялись в части наименований, базы расчета, единиц измерения и плановых значений.

Так, единица измерения показателя «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения, в млн человек» была установлена с 2021 года. До этого был предусмотрен более широкий показатель «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения» – исчислялся сначала в процентах по отношению к 2012 году, а затем в тыс. человек.

До 2020 года вместо показателя «Экспорт услуг по статье «поездки» (включая медицинские услуги в России и образовательные услуги), в млрд рублей» использовался показатель «Число поездок иностранных граждан в Российскую Федерацию», рассчитываемый в млн единиц.

В 2021 году изменены плановые значения показателя «Объем инвестиций в основной капитал, привлеченных в туристскую инфраструктуру, млрд рублей». Одновременно с 2021 года в подпрограмму включен показатель «Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Деятельность гостиниц», измеряемый к 2020 году, %».

Изменения значений показателей и единиц их измерения затрудняют объективную и достоверную оценку выполнения мероприятий в сфере туризма в проверяемом периоде.

Оценка выполнения показателей подпрограммы «Туризм» в 2019–2020 годах, а также объемы государственной финансовой поддержки приведены в таблице 2.

Таблица 2. Выполнение показателей подпрограммы «Туризм» за 2019–2020 годы и объемы государственной финансовой поддержки

Наименование показателя (индикатора)	Ед. изм.	Значение показателя (индикатора)						2021 г. (план)
		2019 г.			2020 г.			
		план	факт	% выполнения	план	факт	% выполнения	
Критерий оценки эффективности: плановые значения основных показателей (индикаторов) подпрограммы «Туризм» достигнуты		не достигнуты						
2019 г.								
Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, по отношению к 2012 году	%	189,04	185,2	98	-	-	-	-
Государственная финансовая поддержка в 2019 году, в том числе через предоставление субсидий:		6 083,4	4 942,2	81,2	-	-	-	-
бюджетам субъектов РФ на создание обеспечивающей инфраструктуры ТК	млн руб.	5 512,1	4 666,3	84,7	-	-	-	-
юридическим лицам, осуществляющим деятельность в туристской сфере		571,3	275,9	48,3	-	-	-	-
2020 г.								
Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения	тыс. чел.	-	-	-	77 122,8	41 806,7	54,2	-
Индекс доступности сферы внутреннего туризма для граждан Российской Федерации	%	-	-	-	42,51	30,82	72	-
Экспорт услуг по статье «поездки» (включает медицинские услуги в России и образовательные услуги)	млрд долл. США	-	-	-	11,27* (1,92)**	2,9	151	-
Объем инвестиций в основной капитал, привлеченных в туристскую инфраструктуру в рамках реализации мероприятий Программы (внебюджетные источники)	млрд руб.	-	-	-	18,41* (17,29)**	13,44	73	-

Наименование показателя (индикатора)	Ед. изм.	Значение показателя (индикатора)						2021 г. (план)
		2019 г.			2020 г.			
		план	факт	% выполнения	план	факт	% выполнения	
Государственная финансовая поддержка в 2020 году, в том числе через предоставление субсидий:		-	-	-	10 615,0	8 712,9	82,1	-
бюджетам субъектов РФ на создание обеспечивающей инфраструктуры ТК	млн руб.	-	-	-	5 593,3	5 040,9	90,1	-
юридическим лицам, осуществляющим деятельность в туристской сфере		-	-	-	5 021,7	3 672,0	73,1	-
2021 г.								
Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения	млн чел.	-	-	-	-	-	-	52,2
Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по виду экономической деятельности «Деятельность гостиниц» к 2020 году	%	-	-	-	-	-	-	109,7
Экспорт услуг по статье «поездки» (включает медицинские услуги в России и образовательные услуги)	млрд долл. США	-	-	-	-	-	-	10,92
Объем инвестиций в основной капитал, привлеченных в туристскую инфраструктуру в рамках реализации мероприятий Программы (внебюджетные источники)	млрд руб.	-	-	-	-	-	-	25,35
Государственная финансовая поддержка в 2021 году, в том числе через предоставление субсидий***:		-	-	-	-	-	-	27 141,5
бюджетам субъектов РФ на создание обеспечивающей инфраструктуры ТК	млн руб.	-	-	-	-	-	-	9 549,6
юридическим лицам, осуществляющим деятельность в туристской сфере		-	-	-	-	-	-	17 591,9

* Редакция подпрограммы «Туризм» от 18 декабря 2020 г.

** Редакция подпрограммы «Туризм» от 9 февраля 2021 г.

*** По состоянию на 1 октября 2021 г.

Оценить качество реализации подпрограммы не представляется возможным в связи с несопоставимостью показателей.

При этом ряд показателей не выполняется ежегодно независимо от условий их расчета. Так, показатель «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения» не достигнут как в 2019 году (исполнение составило 98 % от плановых значений показателя), так и в 2020 году (54,2 % от плановых значений показателя).

Показатель «Индекс доступности сферы внутреннего туризма для граждан Российской Федерации» включен в подпрограмму «Туризм» в 2020 году, исключен с 2021 года²¹. При этом в 2020 году его фактическое значение составило 30,82 %, что ниже запланированного (42,51 %)²².

Негативное влияние на достижение плановых показателей в 2020 году также оказали ограничительные меры, связанные с противодействием распространению пандемии COVID-19.

Показатель «Экспорт услуг по статье «поездки» (включает медицинские услуги в России и образовательные услуги), млрд долларов США» введен начиная с 2020 года. По данным Банка России²³, в 2020 году данный показатель составил 2,9 млрд долларов США. Достижение показателя стало возможным при внесении изменений в подпрограмму «Туризм» в 2021 году по уменьшению плановых значений указанного показателя (с 11,27 млрд до 1,92 млрд долларов США).

Показатель «Объем инвестиций в основной капитал, привлеченных в туристскую инфраструктуру в рамках реализации мероприятий Программы (внебюджетные источники)» введен начиная с 2020 года. В 2021 году при внесении изменений в подпрограмму «Туризм» плановые значения показателя (в 2020–2022 годах) были уменьшены.

Согласно отчету о реализации подпрограммы «Туризм» в 2020 году достигнутый показатель составил 13,44 млрд рублей, или 77,7 % от запланированных 17,29 млрд рублей. Недостижение связано с ситуацией, обусловленной распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и введенными ограничениями. Это отразилось на реализации инвестиционных проектов по созданию ТК.

Из всех применяемых в 2021 году показателей подпрограммы «Туризм» только один – «Экспорт услуг по статье «поездки» (включает медицинские услуги в России и образовательные услуги), млрд долларов США» – частично соответствует

21. Исключен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 513 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

22. В редакции подпрограммы «Туризм» от 18 декабря 2020 года.

23. http://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/

показателю Стратегии 2035 «Экспорт туристских услуг». Остальные различаются по наименованиям, базе расчета, единицам измерения.

Отсутствие преемственности показателей, а также изменение их значений и единиц измерения в рамках подпрограммы «Туризм» затрудняют оценку выполнения мероприятий в сфере туризма в проверяемом периоде.

Единственный показатель Стратегии 2035, по которому ведется федеральное статистическое наблюдение, – «Валовая добавленная стоимость туристской индустрии», – оценивающий инвестиции в отрасль, не включен в показатели ГП «Развитие туризма» и нацпроекта.

Показатели программы должны отражать конечный социально-экономический эффект на момент окончания ее реализации²⁴. В ГП «Развитие туризма» присутствуют такие показатели, как «Количество предпринимательских инициатив, обеспеченных грантовой поддержкой», «Количество мероприятий, получивших поддержку», «Количество номерного фонда, отобранного для реконструкции» и другие аналогичные показатели. Указанные показатели формализуют процесс ее исполнения и не отражают социально-экономический эффект от программы.

В Стратегии 2035 установлены сроки достижения показателей – 2025 и 2035 годы. Сроки Стратегии 2035 никак не связаны со сроками реализации ГП «Развитие туризма» и нацпроекта.

Проект плана мероприятий по реализации Стратегии 2035 должен был быть подготовлен Ростуризмом до 1 апреля 2021 года²⁵. До настоящего времени проект данного документа отсутствует²⁶.

До настоящего времени Ростуризмом не утверждены методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации и муниципальных программ развития туризма, которые позволят скоординировать меры государственной поддержки сферы туризма на федеральном и региональном уровнях²⁷.

В рамках реализации мер государственной поддержки на Ростуризм возложены функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью

-
24. В соответствии с пунктом 17 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации.
 25. В соответствии с пунктом 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года».
 26. По информации Ростуризма, Агентством осуществляется подготовка предложений по актуализации Стратегии 2035, а также проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении проекта Плана по ее реализации на основании взаимосвязки и синхронизации с параметрами и мероприятиями Стратегии 2035, с ключевыми параметрами национального проекта и входящих в его состав федеральных проектов.
 27. В соответствии со статьей 3.1 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».

аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей, за деятельностью туроператоров, а также функции по оказанию государственных услуг в сфере туризма и туристской деятельности.

Административные регламенты осуществления государственного контроля (надзора) Ростуризмом не утверждены²⁸.

Также не утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей²⁹.

8.2. Определение эффективности и результативности использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на реализацию мер государственной поддержки внутреннего и въездного туризма

8.2.1. Оценка достижения результатов и использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров, включая оценку выполнения обязательств Карачаево-Черкесской Республики и Тверской области по строительству инфраструктуры в рамках создания туристских кластеров

Основным направлением государственной поддержки внутреннего и въездного туризма в проверяемом периоде стало предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров.

За счет бюджетных средств финансируются работы по созданию обеспечивающей инфраструктуры (дороги, инженерные сети, набережные, берегоукрепление и др.).

28. В нарушение Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373.

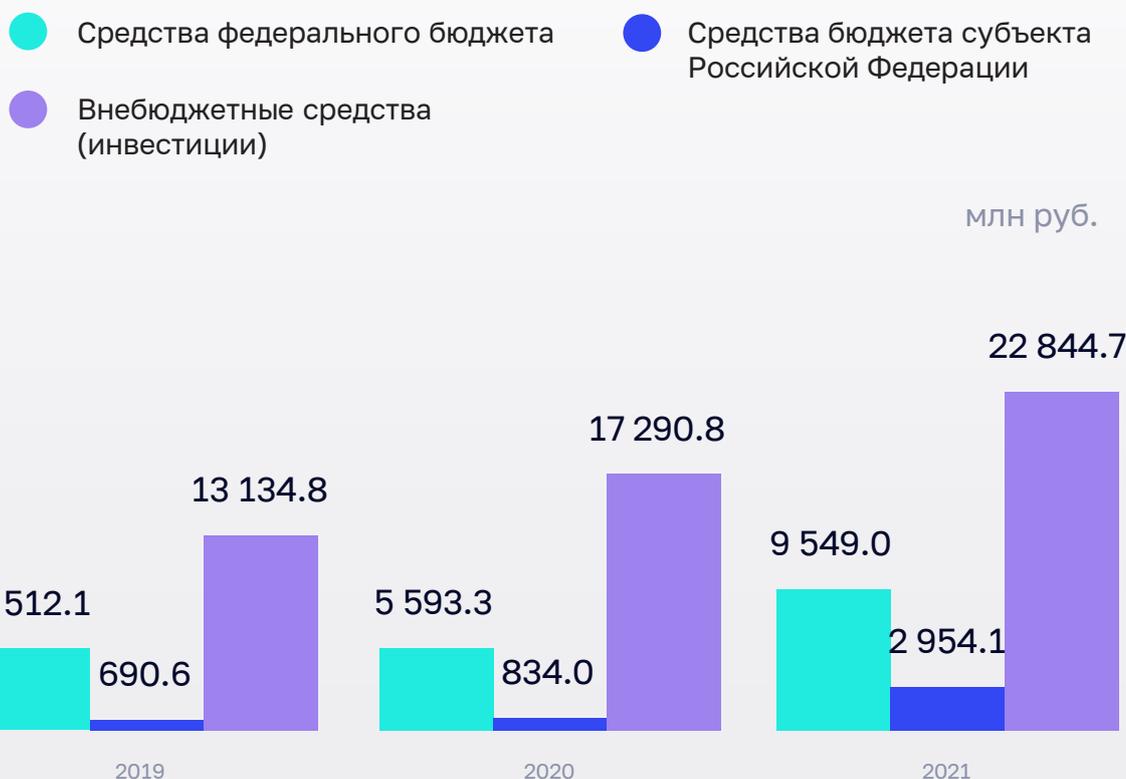
29. В нарушение Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. № 1228.

На эти цели в 2019–2021 годах из федерального бюджета было направлено 20 654,4 млн рублей (47,1 % от общего объема средств, предусмотренных на государственную поддержку внутреннего и въездного туризма). За счет внебюджетных инвестиций создаются объекты туристской инфраструктуры (гостиничные, развлекательные, оздоровительные, спортивные комплексы, точки общественного питания и пр.).

Объем и структура финансирования объектов обеспечивающей и туристской инфраструктуры ТК в 2019–2021 годах представлена на рисунке 1.

Рисунок 1

Источники финансирования объектов инфраструктуры ТК*



* По данным Ростуризма и ГИИС «Электронный бюджет»

Общий объем ассигнований на объекты обеспечивающей и туристской инфраструктуры ТК за счет всех источников финансирования составил в 2019 году 19 337,5 млн рублей, в 2020 году – 23 718,1 млн рублей, в 2021 году – 35 348,4 млн рублей.

Информация о финансировании объектов обеспечивающей инфраструктуры ТК по субъектам Российской Федерации за счет средств федерального бюджета представлена в [приложении № 3](#) к отчету.

Всего в 2019–2021 годах инвестиционными проектами по созданию ТК предусмотрено строительство 317 объектов, в том числе 80 объектов обеспечивающей инфраструктуры³⁰ и 237 объектов туристской инфраструктуры³¹.

Востребованность регионами государственной поддержки при создании ТК подтверждается увеличением числа заявок субъектов Российской Федерации, поданных на включение в перечень финансируемых инвестиционных проектов по созданию ТК³². Так, количество заявок, поданных регионами в 2019 году на период 2020–2022 годов, на 20,3 % больше, чем количество заявок, поданных в 2018 году на период 2019–2021 годов. Информация представлена на [рисунке 2](#).

На основании заключенных соглашений³³ на строительство объектов обеспечивающей инфраструктуры ТК субъектам Российской Федерации были направлены средства: в 2019 году – 15 субъектам (32 объекта), в 2020 году – 25 субъектам (47 объектов), в 2021 году – 26 субъектам (51 объект)³⁴.

Правилами предоставления субсидий на создание ТК и соглашениями, заключенными Ростуризмом с субъектами Российской Федерации, установлены следующие показатели результативности использования субсидии:

- численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения;
- объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру (внебюджетные источники).

Кроме того, соглашениями предусмотрено обязательство регионов по исполнению графика выполнения мероприятий по проектированию и строительству объектов капитального строительства.

30. Обеспечивающая инфраструктура финансировалась за счет средств федерального и регионального бюджетов, включает переходящие объекты, финансирование которых осуществлялось в течение нескольких лет.

31. Туристская инфраструктура финансировалась за счет внебюджетных источников.

32. Выбор инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров осуществлялся на основании проведенных Ростуризмом в 2018 и 2019 годах конкурсов.

33. Соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий Программы в целях софинансирования строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры (далее – соглашения). Соглашения заключены в срок, установленный пунктом 6 постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 1664.

34. В 2019 году в рамках 17 туристских кластеров, в 2020 году – 26 туристских кластеров (47 объектов обеспечивающей инфраструктуры, из них 26 новых объектов (21 переходящий с 2019 года), в 2021 году – 27 туристских кластеров (51 объект обеспечивающей инфраструктуры, из них 22 новых объекта (29 переходящих: 10 – с 2019 года, 19 – с 2020 года).

Рисунок 2

Число заявок субъектов Российской Федерации, поданных на включение в перечень финансируемых инвестиционных проектов по созданию ТК

● Подано заявок ● Отклонено заявок

2019–2021 годы



отобрано
19 проектов
в **18** субъектах

2020–2022 годы



отобрано
77 проектов
в **31** субъекте

В ходе контрольного мероприятия установлено, что показатели результативности, предусмотренные в соглашениях на предоставление субсидий на строительство объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках создания в субъектах Российской Федерации туристских кластеров, достигнуты частично (таблица 3).

Таблица 3. Сводная таблица достижения показателей результативности, установленных в соглашениях

Достигнуты частично	
Критерий аудита эффективности: показатели, установленные в заключенных соглашениях на предоставление субсидий на развитие внутреннего и въездного туризма, достигнуты	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2019 год. В более чем в 50 % соглашений устанавливались заниженные значения показателя результативности «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, по отношению к 2012 году, %», в результате чего по итогам 2019 года всеми субъектами указанный показатель был достигнут. 2. 2020 год. В целом по Российской Федерации показатель «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, человек» составил 15 % от планового (показатель достигнут в 9 из 25 субъектов); показатель «Объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру (внебюджетные источники), млрд рублей» – 77 % (13,4 млрд рублей) (показатель достигнут в 13 из 25 субъектов). 3. Не достигнуты установленные значения показателя «Техническая готовность объектов обеспечивающей инфраструктуры» в 2019 году по 14 из 32 объектов (в 9 из 15 субъектов) на общую сумму 1778,7 млн рублей, в 2020 году – по 20 из 47 объектов (в 11 из 25 субъектов) на общую сумму 2540,5 млн рублей

На 2019 год соглашениями предусмотрен показатель результативности использования субсидии – «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, по отношению к 2012 году, в %». С 2020 года для показателя установлена абсолютная единица измерения – человек.

Указанный показатель не дает в полной мере оценку результативности, поскольку рассчитывается в целом по субъекту Российской Федерации и достигается за счет всего комплекса мер по развитию региона (например, строительство (реконструкция) дорог, создание спортивных и культурных объектов, проведение значимых массовых мероприятий и пр.), и не отражает непосредственный результат от использования субсидии в отдельном ТК.

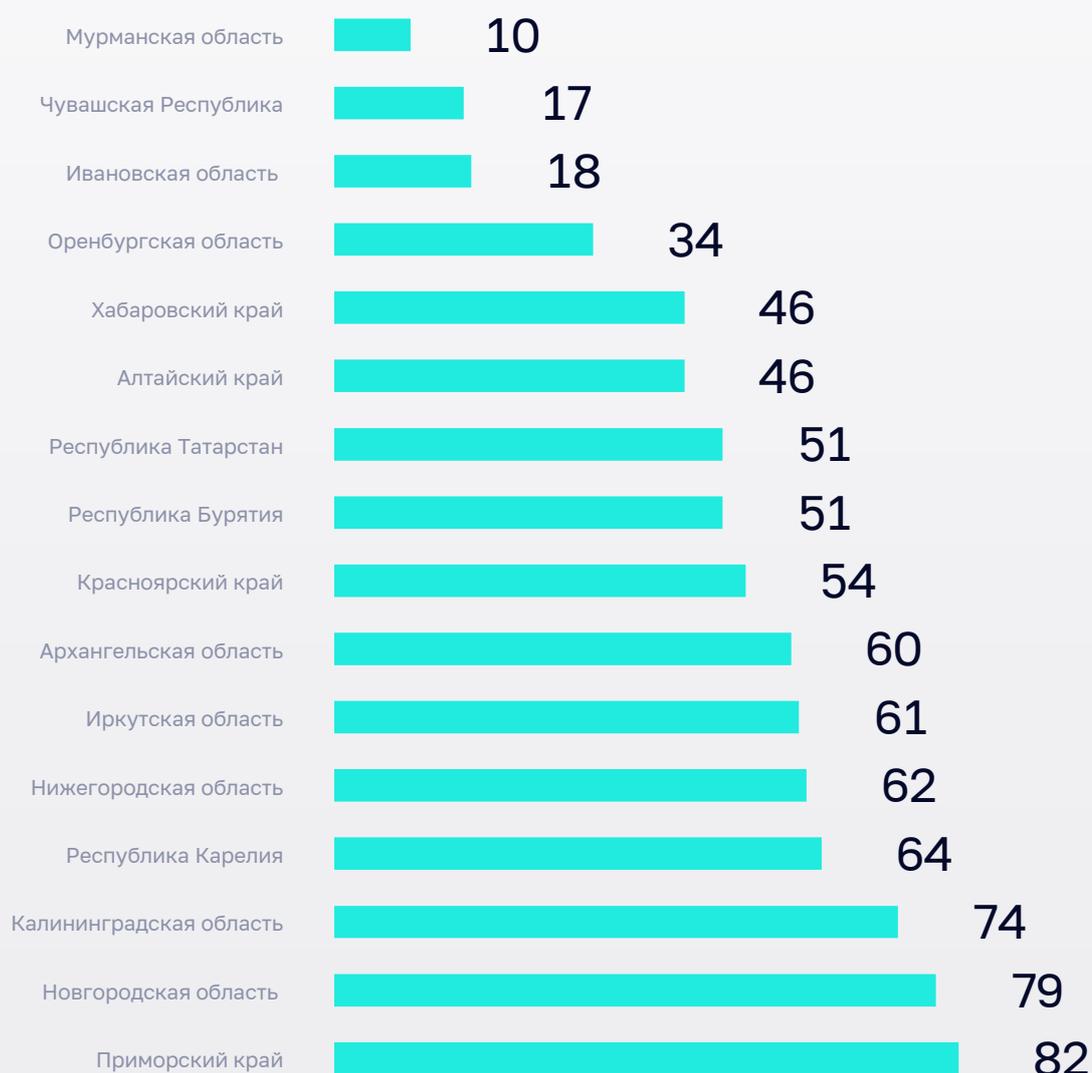
Информация о выполнении показателей результативности приведена на рисунках 3 и 4.

Показатель результативности «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, человек» был достигнут в 9 из 25 субъектов Российской Федерации, показатель «Объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру» – в 13 из 25 субъектов Российской Федерации. В 9 регионах были не достигнуты оба показателя.

Рисунок 3

Динамика выполнения показателя результативности использования субсидии* в субъектах Российской Федерации в 2020 году

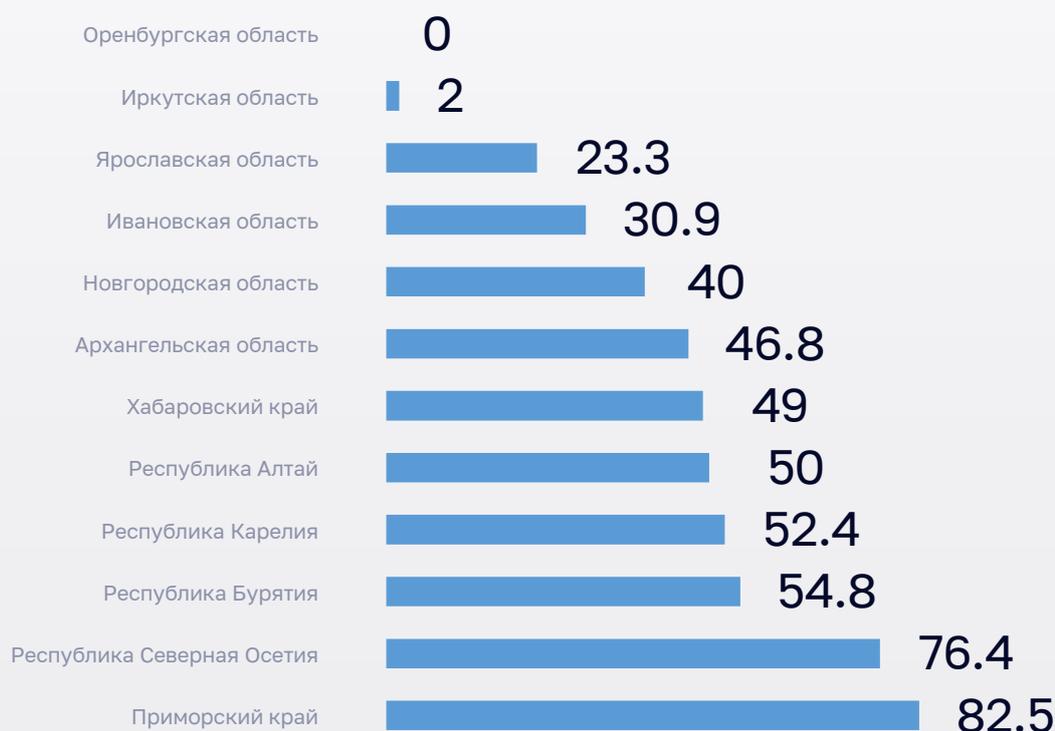
% достижения показателя результативности



* Показатель результативности «Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, по отношению к 2012 году, в %»

Динамика выполнения показателя результативности использования субсидии* в субъектах Российской Федерации в 2020 году

% достижения показателя результативности



* Показатель результативности «Объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру» (внебюджетные источники)

За недостижение результатов использования субсидии, а также за нарушение графика выполнения мероприятий в 2019 и 2020 годах меры ответственности, предусмотренные пунктами 16–19 Правил предоставления субсидий³⁵, к субъектам

35. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее – Правила предоставления субсидий).

Российской Федерации Ростуризмом не применялись в связи с приостановлением действия указанных пунктов до 1 января 2022 года³⁶.

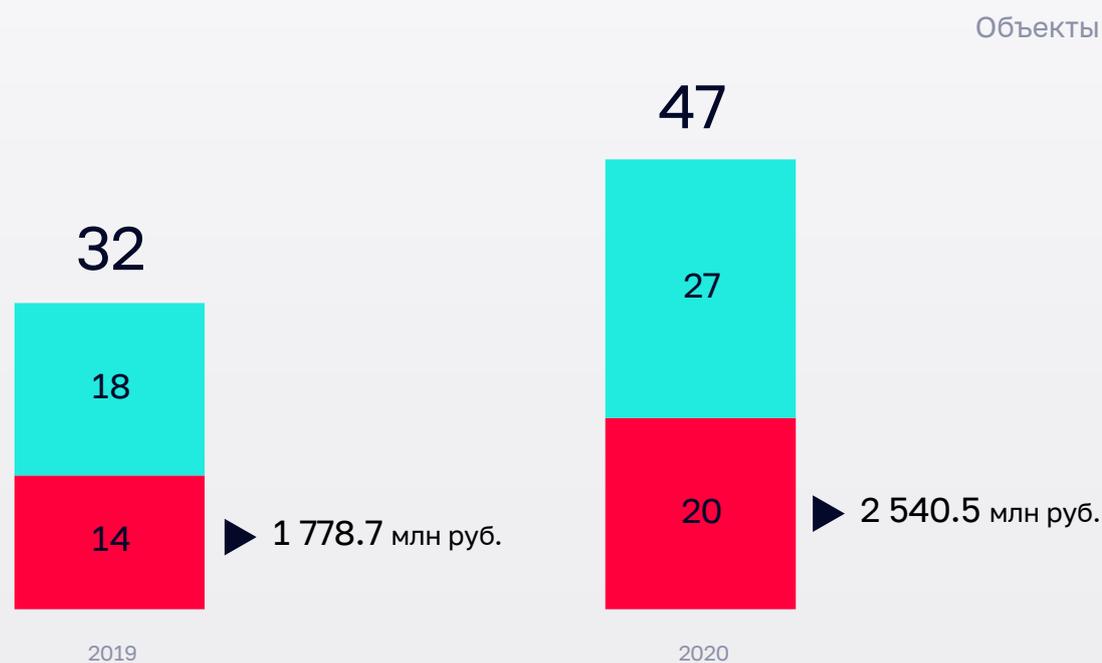
Анализ достижения запланированных показателей технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры показал, что в 2019–2020 годах частью субъектов Российской Федерации указанные показатели не достигались.

Информация об уровне достижения запланированных показателей технической готовности представлена на рисунке 5.

Рисунок 5

Уровень достижения запланированных показателей технической готовности

- Объекты, достигшие уровня технической готовности
- Объекты, не достигшие уровня технической готовности



* В 9 из 15 субъектов
** В 11 из 25 субъектов

36. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2020 г. № 559 приостановлено до 1 января 2022 г. действие пунктов 16–20(1) Правил предоставления субсидий (в связи с ограничениями, вызванными коронавирусной инфекцией).

На рисунке 6 приведены данные о степени технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры субъектов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года.

Рисунок 6

Степень технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры субъектов Российской Федерации



Например, в Хабаровском крае не выполнены условия соглашений на 2019 год по строительству дороги³⁷ в рамках создания ТК «Комсомольский» (на 1 января 2020 года техническая готовность составляла 3,8 % при плане 100 %, на 1 октября 2021 года – 92,1 %), на 2020 год по строительству дороги³⁸ (на 1 октября 2021 года техническая готовность объектов составила 28 % при плане 100 % на 1 января 2021 года); в Вологодской области по объекту «Берегоукрепление»³⁹ ТК «Русские берега» (на 1 октября 2021 года техническая готовность объектов составила 18 % при плане 100 % на 1 января 2021 года), в Нижегородской области по объекту «Строительство перехватывающей парковки»⁴⁰ ТК «Арзамас – Дивеево – Саров» (на 1 октября 2021 года техническая готовность объектов составила 3 % при плане 100 % на 1 января 2021 года).

По состоянию на 1 января 2020 года в трех вышеуказанных субъектах Российской Федерации не введены в эксплуатацию 5⁴¹ из 12 объектов обеспечивающей инфраструктуры (41,7 %), техническая готовность которых составила от 3,8 до 89 %.

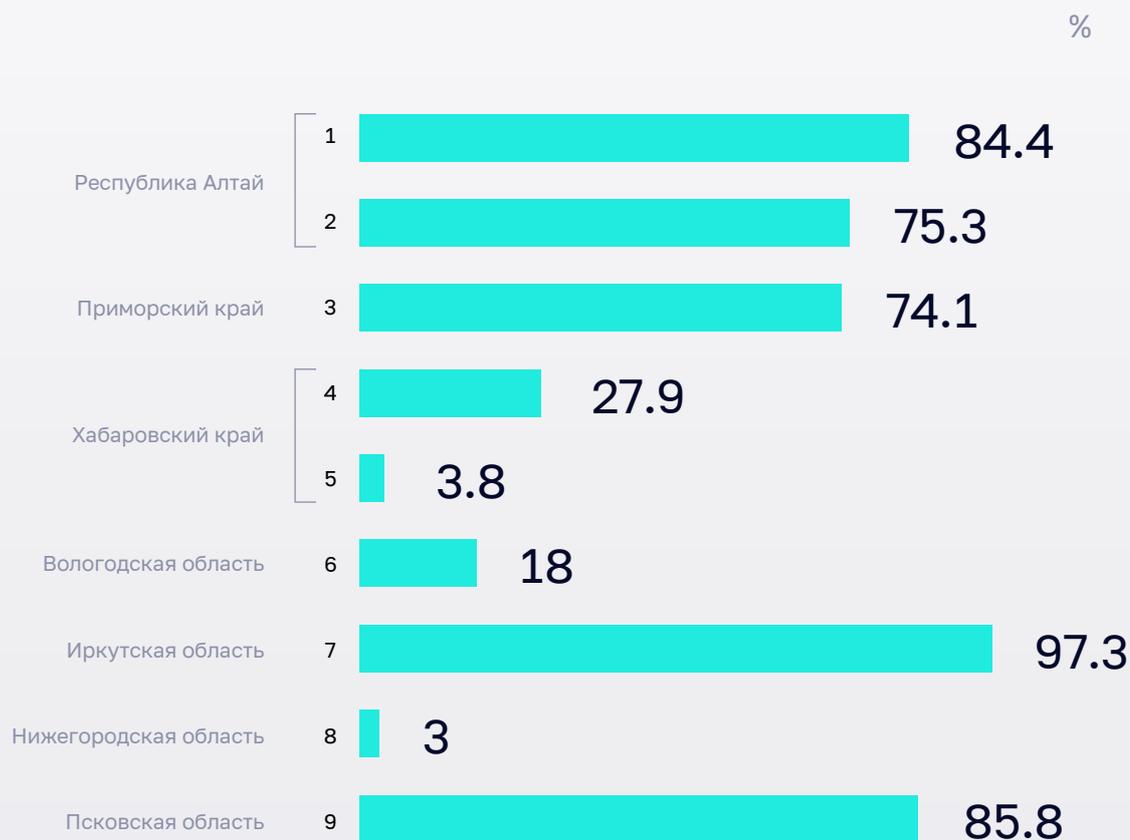
В целом по итогам 2020 года не введены в эксплуатацию 13 из 17 объектов обеспечивающей инфраструктуры (76,5 %) в семи субъектах Российской Федерации. Из 13 объектов, не введенных в эксплуатацию в 2020 году, по 4 объектам достигнута 100 % техническая готовность, но не получены разрешения на ввод. По 9 объектам, не введенным в эксплуатацию, техническая готовность составила от 3 до 97,3% (рисунок 7).

Информация по объектам обеспечивающей инфраструктуры, не введенным в эксплуатацию, представлена в [приложении № 3](#) к отчету.

-
37. Соглашение № 174-07-2019-023 от 12 февраля 2019 г., объект «Дорога №1 к объекту «Обеспечение инженерной инфраструктурой земельного участка, предназначенного для строительства объектов субкластера «Центральный» ТРК «Комсомольский» по адресу: от ул. Дзержинского до земельного участка».
 38. Объект «Подъездная дорога» в границах ул. Дзержинского – ул. Гагарина – ул. Кирзавод 1 в городе Комсомольске-на-Амуре к объекту субкластера «Центральный» – «Центр водного туризма, ТРК «Комсомольский».
 39. Объект «Историко-этнографический музей «Усадьба Гальских». Берегоукрепление», ТК «Русские берега».
 40. Объект «Строительство перехватывающей парковки для туристского транспорта ул. Пантурова/Марагина, с. Дивеево», ТК «Арзамас – Дивеево – Саров».
 41. «Дорога №1 к объекту «Обеспечение инженерной инфраструктурой земельного участка, предназначенного для строительства объектов субкластера «Центральный» ТРК «Комсомольский» по адресу: от ул. Дзержинского до земельного участка 27:22:0031802:660» (Хабаровский край, ТК «Комсомольский») – 3,8 %; «Берегоукрепление р. Ягорбы на участке от Курсантского бульвара до автомобильного моста» (Вологодская область, ТК «Русские берега») – 89 %; «Историко-этнографический музей «Усадьба Гальских». Берегоукрепление» (Вологодская область, ТК «Русские берега») – 14 %; «Водозаборный узел и сети водоснабжения, расположенные по адресу: Нижегородская область, Дивеевский район, с. Дивеево» (Нижегородская область, ТК «Арзамас – Дивеево – Саров») – 79 %; «Реконструкция очистных сооружений и канализационно-насосной станции, расположенных в Нижегородской области, Дивеевский район, с. Дивеево» (Нижегородская область, ТК «Арзамас – Дивеево – Саров») – 73 %.

Рисунок 7

Техническая готовность 9 объектов, которые должны быть закончены строительством и введены в эксплуатацию в 2020 году



Ростуризмом и рядом субъектов не обеспечено соблюдение целей, порядка и условий предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, выразившееся в ежегодном недостижении запланированных показателей технической готовности объектов.

Таким образом, 32 % от общего объема затрат в сумме 5 512,1 млн рублей, осуществляемых в 2019 году, источником которых являются средства федерального бюджета, использованы без достижения требуемого результата. В 2020 году данный показатель увеличился 1,4 раза и составил 45 % от общего объема 5 593,3 млн рублей (в том числе два объекта остаются невведенными с 2019 года).

Обобщенная информация о достижении плановых показателей, установленных соглашениями на 2019 и 2020 годы, приведена в [приложении № 3](#) к отчету.

В 2019 году Ростуризмом проведены только 2 из 16 запланированных выездных контрольных мероприятий за соблюдением субъектами Российской Федерации целей, порядка и условий предоставления субсидий из федерального бюджета на осуществление инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров. В 2020–2021 годах выездные контрольные мероприятия не проводилось.

Аналогичная ситуация сложилась при осуществлении контрольных функций Ростуризма при реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (далее – ФЦП), основной объем финансирования которой за счет средств федерального бюджета (24 521,4 млн рублей, или 91,7 %) направлен на капитальные вложения в рамках создания туристско-рекреационных кластеров (далее – ТРК). По итогам реализации мероприятий ФЦП (на 1 января 2019 года – срок окончания ее действия) 18 субъектами Российской Федерации не обеспечен своевременный ввод в эксплуатацию 17 объектов обеспечивающей инфраструктуры (8 %) из 213 объектов и 105 объектов туристской инфраструктуры (16,3 %) из 643 объектов в 29 кластерах.

По состоянию на 1 января 2022 года не введены в эксплуатацию три объекта обеспечивающей инфраструктуры в трех субъектах⁴², профинансированных за счет средств федерального бюджета в рамках ФЦП, в общем объеме 612,4 млн рублей, или 2,5 % от общего объема затрат в рамках ФЦП. Также субъектами Российской Федерации не обеспечен своевременный ввод 64 объектов туристской инфраструктуры в 15 регионах (из запланированных 643 объектов) на общую сумму в объеме 13 242,7 млн рублей, или 15,6 % от общего объема внебюджетных инвестиций⁴³.

Информация по объектам обеспечивающей и туристской инфраструктуры в рамках ФЦП, не введенных в эксплуатацию, представлена в [приложении № 3](#) к отчету.

АИС «Туризм», созданная как государственная информационная система, обеспечивающая сбор и размещение отчетных данных субъектов Российской Федерации о ходе реализации мероприятий по созданию ТРК, а также данных, подтверждающих исполнение инвестиционных проектов в части создания ТРК в рамках ФЦП, после ее завершения Ростуризмом не используется. С 2019 года

42. Республика Карелия – «Строительство автомобильной дороги «Подъезд к памятнику природы «Белые мосты», км 0-км 6+569» (101,9 млн рублей); Новгородская область – «Берегоукрепление набережной Рыбаков с обустройством смотровых площадок и спусков к воде. 604,8 п. м.» (30,6 млн рублей); Республика Алтай – «Механическая система оснежения «Горнолыжного комплекса «Манжерок» (479,9 млн рублей).

43. В 29 кластерах.

в Ростуризме отсутствует автоматизированная информационная система, в которой размещалась бы информация, подтверждающая выполнение субъектами Российской Федерации обязательств по привлечению инвестиций из внебюджетных источников для создания туристской инфраструктуры.

В субъектах Российской Федерации, выполняющих свои обязательства по строительству обеспечивающей инфраструктуры по созданию туристских кластеров, сфера туризма получает дополнительное развитие, растет объем привлеченных внебюджетных инвестиций в туристскую инфраструктуру (строятся и модернизируются гостиницы, пункты общественного питания и объекты развлечений, создаются туристские объекты), а также увеличивается поток туристов. Это подтверждается выездными проверками в субъекты.

Так, анализ выполнения обязательств по созданию обеспечивающей и туристской инфраструктуры, проведенный в ходе выездных проверок в Карачаево-Черкесскую Республику и Тверскую область, показал эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных указанным субъектам на реализацию инвестиционных проектов по созданию ТРК «Эко-курорт «Кавминводы» и ТРК «Верхневолжский» в рамках ФЦП.

Строительство объектов обеспечивающей и туристской инфраструктуры указанных ТРК осуществлялось в установленные сроки при своевременном финансировании и освоении выделенных средств. Обязательства по созданию комплекса обеспечивающей и туристской инфраструктуры выполнены в полном объеме, показатели, установленные в заключенных соглашениях о предоставлении субсидий на создание ТРК в рамках ФЦП, достигнуты; как следствие, увеличился туристский поток и востребованность туристских продуктов в указанных регионах.

ТРК «Верхневолжский» Тверская область

Инвестиционный проект в ТРК «Верхневолжский» реализовывался в период с 2016 по 2018 год. За это время в инфраструктуру проекта было вложено 2 113,5 млн рублей, в том числе: средства федерального бюджета – 457,8 млн рублей, средства субъекта – 158 млн рублей, внебюджетные источники – 1 491,4 млн рублей.

В период реализации инвестиционного проекта были построены дороги к объектам туристской инфраструктуры, гостиничный комплекс «Radisson», парк отдыха «Шоша», яхт-клуб, аэротуристский комплекс «Аэропорт Завидово», детский лагерь, всего 12 туристских объектов.



Гостиничный комплекс «Radisson»



Детский лагерь

На момент начала создания кластера (2016 год) численность туристов в кластере составляла 141,6 тыс. человек. В 2019 году к концу реализации проекта туристский поток вырос в 2,4 раза.

Рисунок 8

Динамика роста посещаемости ТРК «Верхневолжский»



ТРК «Эко-курорт «Кавминводы». Субкластеры «Медовые водопады» и «Русская поляна» (Карачаево-Черкесская Республика)

Инвестиционный проект в ТРК «Кавминводы» реализовывался в период с 2016 по 2018 год. За время реализации в инфраструктуру проекта было вложено 3 124,3 млн рублей, в том числе: средства федерального бюджета – 652,6 млн рублей, средства субъекта – 123,9 млн рублей, внебюджетные источники – 2 347,8 млн рублей.

Была реконструирована дорога к туристским объектам, проведена инженерная инфраструктура, построены гостиничные комплексы, частные музеи, кафе, сувенирные магазины, начал работать конный манеж, контактный зоопарк.

Количество посещений субкластеров «Русская поляна» и «Медовые водопады» с начала инвестирования в проект в 2017 году по 2020 год выросло на 40 %. Создание ТРК «Эко-курорт «Кавминводы» привело к созданию новых рабочих мест⁴⁴, способствовало дальнейшему развитию отрасли: после завершения реализации проекта построены новые объекты (гостиницы, кафе, зиплайн, конный прокат, проведено благоустройство). Востребованность созданной в рамках ТРК туристской инфраструктуры подтверждается также данными рейтингов на туристических сайтах, основанных на отзывах туристов.

Рисунок 9

Динамика роста посещаемости ТРК «Эко-курорт Кавминводы»*



* Рассчитано по двум субкластерам

44. В рамках субкластера «Медовые водопады» создано 240 рабочих мест, в рамках субкластера «Русская поляна» – 100.

Подробная оценка использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на реализацию мер государственной поддержки внутреннего и въездного туризма в Карачаево-Черкесской Республике и Тверской области, приведена в [приложении № 4](#) к отчету.

По другим регионам анализ данных по востребованности ТРК, созданных в рамках ФЦП, выявил в целом положительную динамику показателей результативности функционирования кластеров, а также положительный эффект от созданных туристских продуктов для населения.

В 34 из 45 субъектов Российской Федерации⁴⁵, в которых в рамках ФЦП были созданы ТРК, по запросу Счетной палаты Российской Федерации проведен мониторинг их дальнейшего функционирования. Итоги мониторинга подтвердили их востребованность как внутри региона, так и среди туристов, приезжающих в субъект Российской Федерации.

Например, в Республике Якутия⁴⁶ на территории ТРК «Северная мозаика» частные предприниматели реализуют свои проекты: база отдыха, веревочный парк, горнолыжный комплекс. Объект пользуется большой популярностью среди жителей и гостей региона. Количество посетителей кластера за период 2018–2020 годов выросло с 16 тыс. до 23 тыс. человек. Бронь турбаз на территории ТРК принимается на 1–2 месяца вперед.

Для оценки эффективности субсидии в рамках контрольного мероприятия был проведен расчет роста объема услуг туристам на 1 млн рублей средств, инвестированных в развитие ТК. В расчете использованы данные, собранные по группе ТК, по которым условия соглашений выполнены (формула расчета представлена в [приложении № 3](#) к отчету).

Данные по росту объема услуг в стоимостном выражении на 1 млн рублей инвестиций представлены на [рисунке 10](#).

Из диаграммы видно, что показатель колеблется в широком диапазоне – от 0,02 млн рублей на миллион инвестиций по ТК «Ворота Лаго-Наки» до 1,74 млн рублей по ТК «Самоцветное кольцо Урала». Фактором, определяющим высокий уровень доходов от вложенных инвестиций, является наличие изначально развитой туристской инфраструктуры. К таким регионам относятся Краснодарский край, Калининградская область, Псков, Екатеринбург, где развит гостиничный и ресторанный бизнес.

-
45. Анализ информации, представленной регионами по запросу Счетной палаты Российской Федерации, показал, что мониторинг результативности функционирования не проводится в 11 из 45 функционирующих туристских кластеров, созданных в рамках ФЦП (или в 24,4 %): Костромская область – ТРК «Кладезь земли Костромской», Мурманская область – ТРК «Хибины», Республика Адыгея – ТРК «Ворота Лаго-Наки», Республика Дагестан – ТРК «Золотые дюны», ТРК «Золотые пески», Республика Ингушетия – ТРК «Всесезонный туристический центр «Ингушетия», Республика Карелия – ТРК «Южная Карелия», Республика Татарстан – ТРК «Свияжск», Рязанская область – ТРК «Рязанский».
46. Информация, представленная письмом от 1 июля 2021 г. № 01-3376.

В регионах, где ТК формируются практически с нуля либо возможности туристской инфраструктуры ограничены, уровень доходов значительно ниже.

Рисунок 10

Рост объема услуг в стоимостном выражении

млн руб.

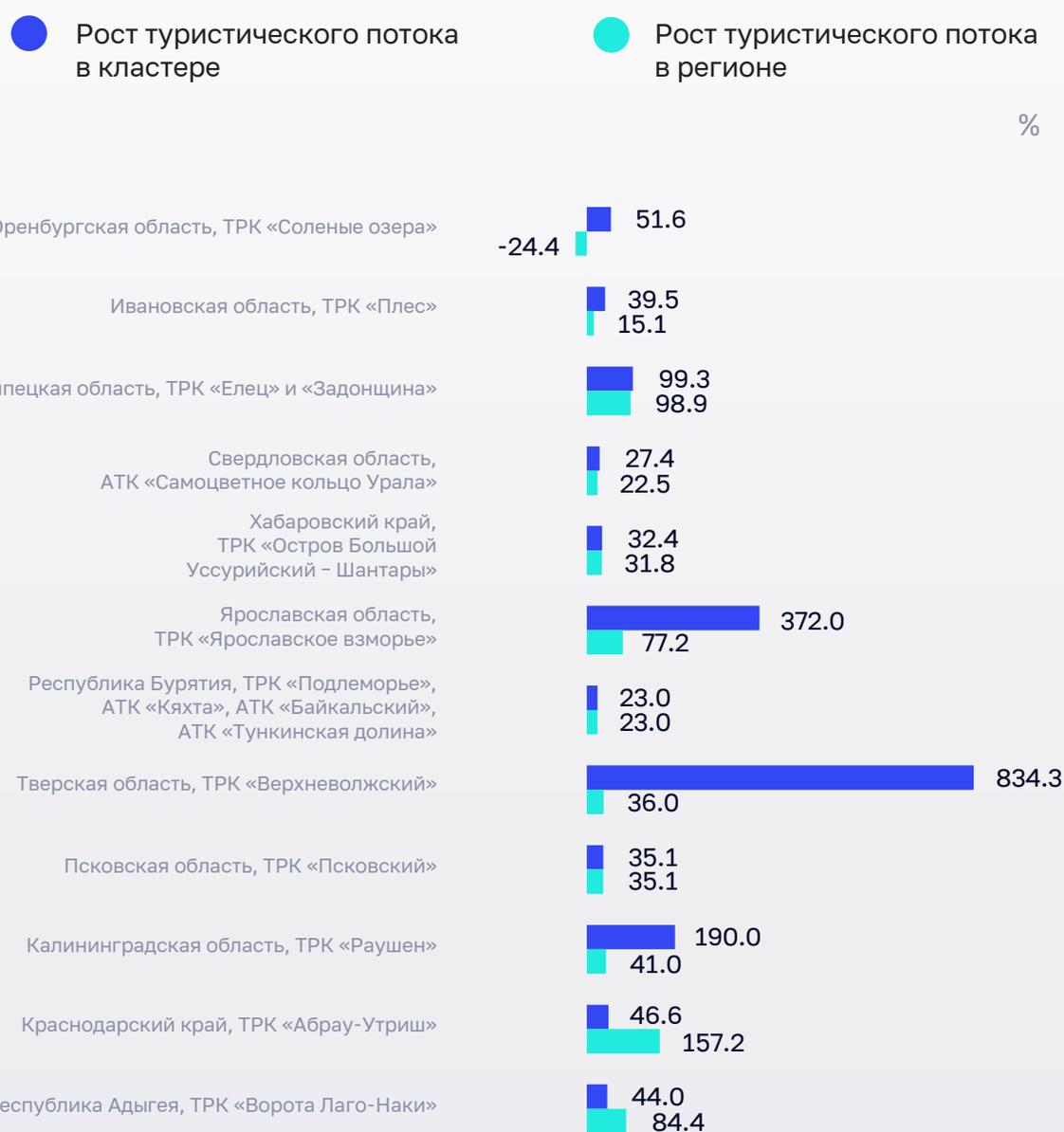


На рисунке 11 приведен сравнительный анализ роста туристского потока в ТК и роста туристского потока в соответствующем регионе. Рост туристского потока наблюдается во всех 12 ТК и в 11 из 12 регионов. Исключение составляет Оренбургская область, где

наблюдается сокращение туристского потока при достаточно динамичном развитии ТК. В 9 из 11 ТК темп роста туристского потока опережает аналогичный показатель в регионе. Это свидетельствует о положительном влиянии ТК на развитие туризма в субъекте в целом. В двух регионах (Республика Адыгея и Краснодарский край) рост туристского потока в ТК ниже, чем в регионе. Это объясняется небольшим размером кластеров и близостью черноморских курортов.

Рисунок 11

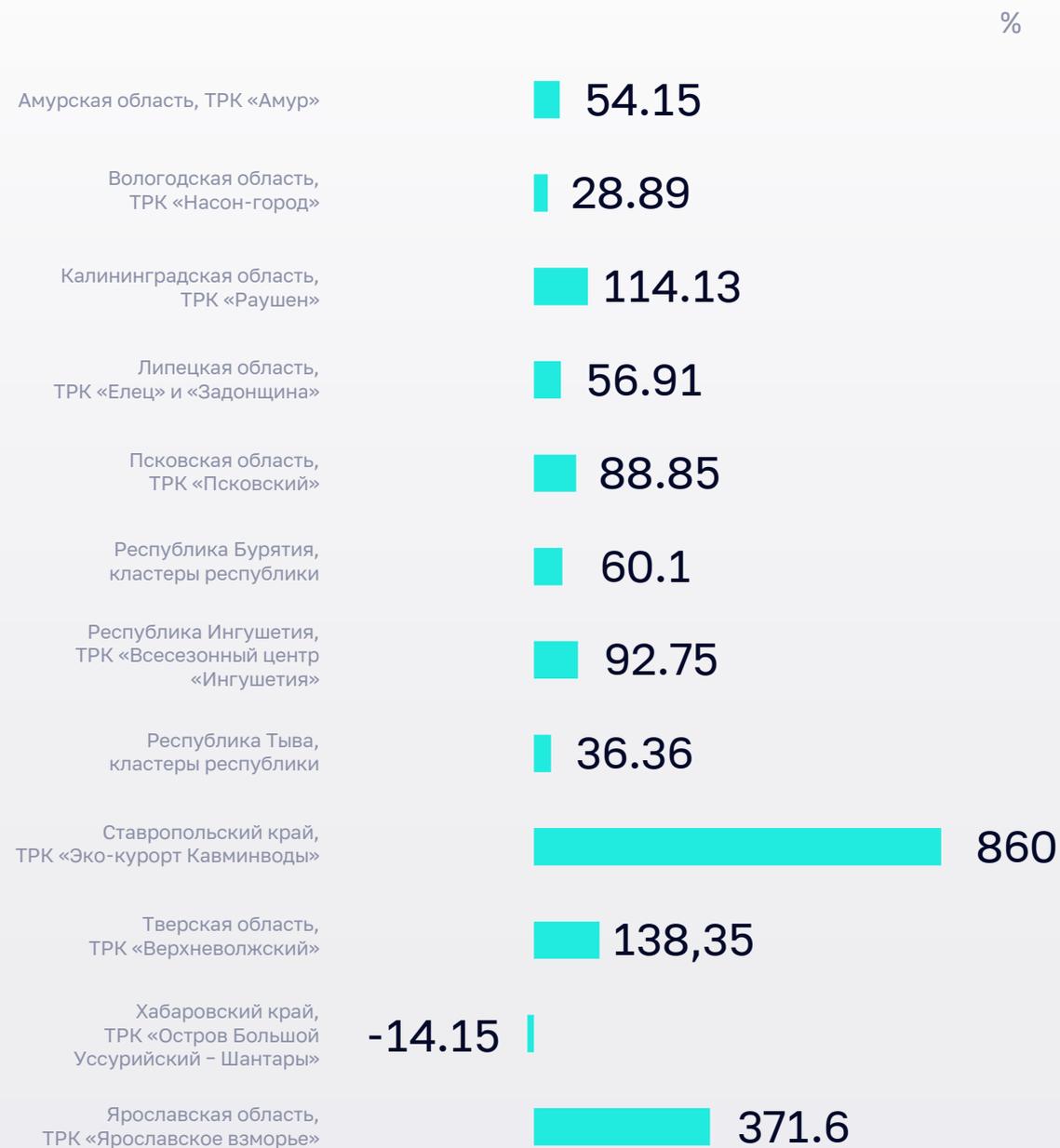
Влияние показателя роста турпотока в ТК на рост показателя в субъекте Российской Федерации



На рисунке 12 представлена информация о динамике налогов, поступающих в бюджеты по организациям, осуществляющим в ТК коммерческую деятельность. В среднем прирост налогов в год окончания проекта по сравнению с годом, предшествующим его началу, составил 80 %.

Рисунок 12

Рост налогов в бюджеты всех уровней по ТК

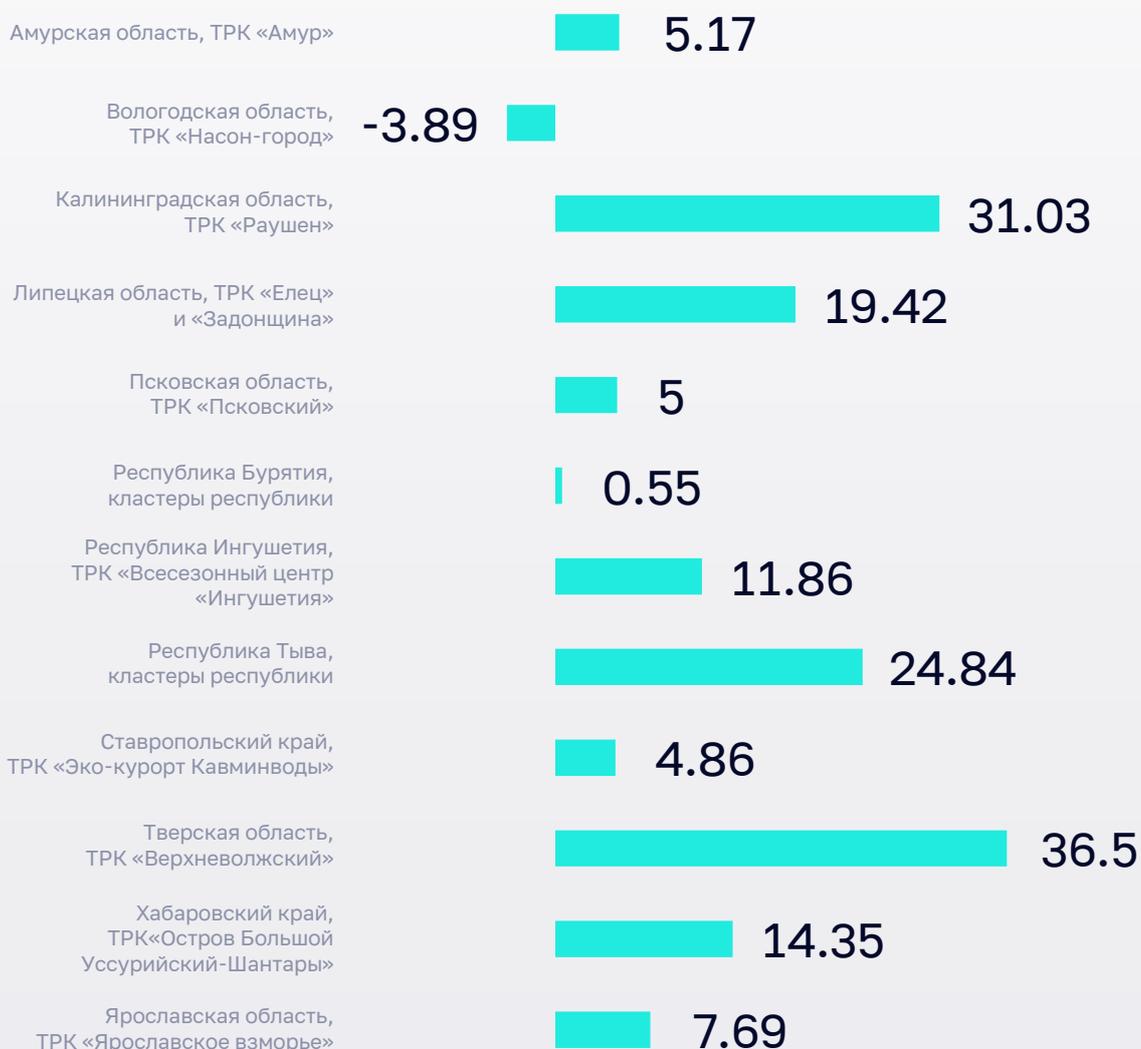


Сумма дополнительных налогов, поступающих в бюджеты всех уровней в течение года, в расчете на 100 рублей вложенных средств в среднем составляет 13,5 рубля. Таким образом, сумма, проинвестированная в ТК из бюджета, может быть возвращена в бюджет в течение 7,5 года (расчетно).

Рисунок 13

Сумма налогов, поступивших в бюджеты, на 100 рублей бюджетных инвестиций

руб.



Еще одним показателем, характеризующим влияние ТК на социально-экономическое развитие, является рост числа рабочих мест (рисунок 14).

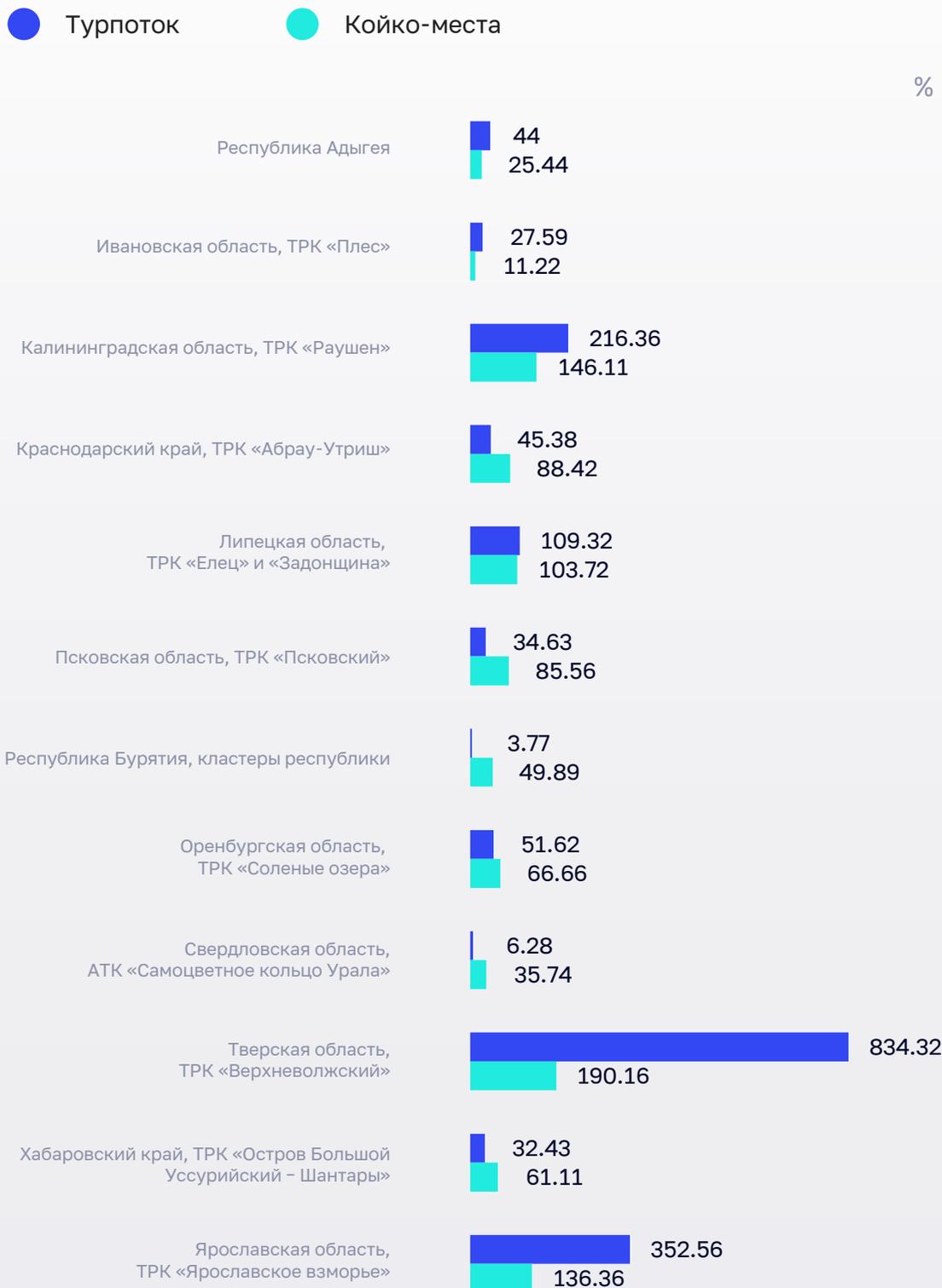
Рисунок 14

Рост числа рабочих мест, создаваемых в ТК



В среднем по рассмотренным ТК количество рабочих мест увеличилось на 16,5 % (за время реализации проектов).

Соотношение темпов роста турпотока и числа койко-мест в ТК



В среднем в ТК темпы роста турпотока соответствуют темпам роста числа койко-мест (61,2 и 55,8 % соответственно), за исключением кластеров, ориентированных на короткое, однодневное пребывание туристов.

Таким образом, можно сделать вывод об эффективности ТК для развития туризма в регионе.

Таблица 4. Востребованность туристской инфраструктуры на созданных объектах обеспечивающей инфраструктуры ТРК

Субсидии на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров	
Критерий аудита эффективности: туристская инфраструктура на созданных объектах обеспечивающей инфраструктуры ТК востребована	Востребована
	Анализ данных по востребованности туристских кластеров, созданных в рамках ФЦП, выявил положительную динамику показателей результативности функционирования кластеров, а также положительный эффект от созданных туристских продуктов для населения

8.2.2. Оценка достижения результатов и использования субсидий юридическими лицами в целях поддержки внутреннего и въездного туризма

За период 2019–2021 годов из федерального бюджета на государственную поддержку субъектам туристской отрасли (юридическим лицам) в виде субсидий было выделено 23 184,9 млн рублей⁴⁷ (рисунок 16). Основная финансовая поддержка была оказана в период пандемии.

Субсидия на государственную поддержку организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов

В 2019 году из федерального бюджета на эти цели было выделено 571,3 млн рублей, в 2020 году – 96,3 млн рублей. В 2021 году в связи с резким сокращением потока иностранных туристов из-за пандемии средства в объеме 739,2 млн рублей были перераспределены на другие цели.

В связи с поздно проведенными мероприятиями по отбору получателей субсидий в 2019 году кассовое исполнение бюджета составило 275,9 млн рублей (48,3 %). Из 123 туроператоров для финансирования было отобрано 111. В 2020 году освоено 95,6 млн рублей (99,3 %). В отборе участвовало 106 туроператоров, соглашения были заключены с 70 туроператорами.

47. По состоянию на 1 октября 2021 года.

Структура государственной поддержки субъектам туристской отрасли (юридическим лицам) в виде субсидий

- Государственная поддержка туроператоров (пилотные субсидируемые приоритетные туристские маршруты)
- Прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов
- Возмещение кредитным организациям недополученных ими доходов по льготному кредитованию инвестиционных проектов по развитию туризма
- Стимулирование внутренних коммерческих воздушных перевозок пассажиров, организованных туроператорами на внутренних направлениях
- Субсидия АНО «Россия – страна возможностей» (поощрение участников конкурсов и проектов в виде туристских поездок)
- Поддержка туроператоров в связи с COVID-19 (вывоз граждан России из зарубежных стран, в которых были введены ограничения в связи с распространением коронавируса)
- Грантовая поддержка общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма
- Поддержка доступных внутренних туристских поездок в организации отдыха детей через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги
- Стимулирование доступных внутренних туристских поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги («Туристический кешбэк»)

млн руб.



Субсидия носит компенсационный характер. Показателем результативности субсидии является количество посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов из стран, включенных в перечень.

В 2019 году⁴⁸ в результате предоставления субсидий на 7 % вырос поток иностранных туристов, посетивших Российскую Федерацию, из перечня целевых стран.

По оценке Ростуризма, 135 тыс. туристов из целевых стран, просубсидированные на 275,9 млн рублей из федерального бюджета, принесли в экономику страны 118,5 млн долларов США (7,7 млрд рублей при курсе 1 доллар США – 65 рублей).

Подробный анализ влияния субсидии на рост туристов из стран целевого перечня приведен в [приложении № 5](#) к настоящему отчету.

Ассоциация туроператоров России оценивает субсидию на обеспечение прироста количества посетивших Россию туристов как эффективную.

Таким образом, мера государственной поддержки оценивается как эффективная.

[Субсидия акционерному обществу «Национальная система платежных карт» \(далее – платежная система «Мир»\) на стимулирование доступных внутренних туристских поездок через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги \(далее – «Туристический кешбэк»\)](#)

В 2020 году из федерального бюджета на эти цели выделено 1,2 млрд рублей, в 2021 году – 6,7 млрд рублей.

Результатом предоставления субсидии является реализация туристских услуг туристам в 2020 году до 250 тыс. человек, в 2021 году – до 300 тыс. человек. Показателем, необходимым для достижения результата предоставления субсидии, является доля совокупного объема выплат в совокупном объеме стоимости приобретенных туристских услуг, не превышающая 20 %.

В 2020 году все указанные показатели достигнуты:

- туристам осуществлены выплаты в размере 1,2 млрд рублей, что составляет 18,8 % от общего объема денежных средств (6,6 млрд рублей);
- количество туристов, воспользовавшихся программой «Туристический кешбэк», составило 349 тыс. человек (139,8 % от плана).

Подробная информация о достижении показателей субсидии в 2020 году, об экспертной оценке реализации программы «Туристический кешбэк» представлена в [приложении № 5](#) к отчету.

48. В 2020–2021 годах оценка достижения показателя количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов из целевых стран не производилась в связи с пандемией коронавирусной инфекции.

По состоянию на 1 января 2022 года количество туристов, получивших кешбэк, по предварительным данным составляет 1,5 млн человек.

С учетом выполнения показателей, а также динамики роста спроса на Туристический кешбэк» субсидия оценивается как эффективная.

Субсидия на грантовую поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма (реализацию проектов, повышающих конкурентоспособность туристских продуктов или услуг)

В 2020 году на грантовую поддержку общественных и предпринимательских инициатив выделены бюджетные ассигнования в объеме 1 248,6 млн рублей, в 2021 году – 1 216,1 млн рублей.

Данная поддержка предоставляется на реализацию проектов, направленных на увеличение объема туристских услуг (создание модульных гостиниц, пунктов проката, развлекательной инфраструктуры, приобретение туристского оборудования, оборудования в целях эксплуатации туристских объектов и пр.).

Ее результатом являются создание рабочих мест в коллективных средствах размещения, новых туристских маршрутов, выделенных мест отдыха, адаптация и формирование безбарьерной среды, разработка мобильных приложений-путеводителей.

В 2020 году были проведены конкурсные процедуры, по итогам которых Ростуризм признал победителями 474 заявки. Конкурс прошел в поздние сроки⁴⁹. Кроме того, при проведении конкурса был допущен конфликт интересов, в итоге результаты конкурса были оспорены, процедуры по выделению финансирования приостановлены. Вследствие указанных причин в 2020 году бюджетные средства до грантополучателей доведены не были. Неосвоенные бюджетные ассигнования в размере 1,2 млрд рублей были перераспределены на эти же цели на 2021 год. По состоянию на 1 января 2022 года гранты в полном объеме до грантополучателей не доведены, кассовое исполнение составило 90 %.

Несвоевременное заключение соглашений повлекло за собой отказ ряда грантополучателей от получения субсидий. Так, в августе 2021 года бюджетные ассигнования в объеме 77,6 млн рублей возвращены в бюджет в связи с отказом 25 грантополучателей от заключения соглашений, например, по следующим причинам: невозможность освоения средств в более поздние сроки в силу сезонного характера проекта, рост цен на материалы, оборудование, автотранспортные средства, необходимые для реализации проекта, что повлекло невозможность его выполнения.

49. Протокол от 18 декабря 2020 года.

Подробная информация о причинах отказа грантополучателей и последствиях их отказов представлена в приложении № 5 к отчету.

Использование средств, выделенных в качестве государственной поддержки предпринимательских инициатив, в силу вышеперечисленных причин следует признать малоэффективным. В то же время, по данным Ассоциации туроператоров России (далее – АТОР), данная субсидия остается крайне востребованным механизмом государственной поддержки.

Субсидия из федерального бюджета на государственную поддержку туроператоров (пилотных приоритетных туристских маршрутов по Российской Федерации)

Данная субсидия предоставляется в целях возмещения расходов, понесенных туроператорами, в связи с оказанием услуг по реализации туристского продукта по туристским маршрутам, включенным в перечень пилотных приоритетных туристских маршрутов по Российской Федерации.

Показателем достижения результата предоставления субсидии является численность туристов на одного туроператора, указанная туроператором в заявке. В 2020 году на финансирование пилотных маршрутов было выделено 148,8 млн рублей.

По итогам проверки установлено, что туроператоры своевременно не были проинформированы Ростуризмом о начале процедуры, порядке и условиях отбора, в связи с чем подали незначительное число заявок. По итогам отбора заключено 17 соглашений на общую сумму 50,1 млн рублей, что составило 33,7 % от выделенных бюджетных ассигнований. В процессе отбора Ростуризмом были приняты решения об отказе в предоставлении субсидий 56 заявителям на общую сумму 131,5 млн рублей.

Ведомственный акт об организации работы в Ростуризме по предоставлению настоящей субсидии не принимался, полномочия по проверке документов туроператоров и подготовке решений о заключении соглашения (либо отказе), размере субсидии на должностное лицо Ростуризма возложены не были, официальный журнал заявок не велся. Таким образом, процедура отбора соискателей субсидии отсутствовала.

Ростуризмом были нарушены требования Правил о предоставлении субсидии⁵⁰ по срокам рассмотрения заявок туроператоров, условиям предоставления субсидий, обязательности проверки документов туроператоров и требований, предъявляемых к таким документам (приложение № 5 к отчету):

50. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку туроператоров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2018 г. № 926 (далее – Правила).

- в нарушение пункта 11 Правил не соблюдены сроки рассмотрения заявок в отношении 4 из 17 заявок (продление срока более чем на 10 дней);
- в нарушение пунктов 1 и 12 Правил Ростуризмом при наличии в представленных туроператорами документах неполных и недостоверных сведений, а также при несоблюдении туроператорами условия по реализации туристского продукта по маршрутам, включенным в перечень туристских маршрутов, принято решение о предоставлении субсидии ООО «Открытый мир», ООО «7 Континентов» и ООО «Дальневосточный центр отдыха «РИТМ-10» на общую сумму 9,1 млн рублей.

С учетом изложенного, а также низкого освоения выделенных на данную меру государственной поддержки туроператоров бюджетных ассигнований (33,7 %) субсидия оценивается как недостаточно эффективная.

По оценке АТОР, данная мера поддержки также не была оценена туроператорами как эффективная в связи с ограниченным количеством регионов, которых коснулась эта мера, и трудно выполнимыми требованиями, предъявляемыми к предоставляемым документам.

В 2021 году средства федерального бюджета на эти цели не выделялись.

Субсидии на государственную поддержку туроператоров в связи с распространением новой коронавирусной инфекции⁵¹

В 2020 году субсидия направлена на компенсацию туроператорам убытков, связанных с невозвратными тарифами по авиаперевозкам, которые должны были состояться в период с 24 января по 30 марта 2020 года, а также расходов за вывоз российских туристов из стран, в которых сложилась неблагоприятная эпидемиологическая ситуация.

В 2021 году поддержка была направлена на компенсацию затрат туроператоров, связанных с возвратом туристов из Турецкой Республики и Объединенной Республики Танзания.

Субсидия носит заявительный компенсационный характер.

По итогам 2020 года представлено 87 отчетов туроператоров об использовании субсидии. Согласно отчетам, в 2020 году произведен экстренный вывоз 136,8 тыс. туристов. В 2021 году заключено 17 соглашений о предоставлении субсидии (осуществлен вывоз 46,3 тыс. туристов).

Туроператорами отмечена большая трудоемкость получения субсидии в 2020 году: приходилось в непрерывном режиме проводить огромный объем бумажной работы

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2020 г. № 583 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 и 2021 годах субсидий из федерального бюджета туроператорам на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий, связанных с ограничениями, вызванными распространением новой коронавирусной инфекции».

для получения необходимых документов от контрагентов и туристов, что в условиях локдауна происходило крайне медленно.

С учетом достижения показателей результативности (обеспечен вывоз туристов) субсидия на возмещение затрат, понесенных при выполнении мероприятий, связанных с ограничениями, вызванными распространением новой коронавирусной инфекции, оценивается как эффективная (таблица 5).

Таблица 5. Сводная оценка достижения результатов использования субсидий юридическими лицами в целях поддержки внутреннего и въездного туризма в 2019–2020 годах

Критерий аудита эффективности: показатели, установленные в заключенных соглашениях на предоставление субсидий на развитие внутреннего и въездного туризма, достигнуты	Стимулирование доступных внутренних туристских поездок («Туристический кешбэк»)	достигнуты
	Грантовая поддержка общественных и предпринимательских инициатив	достигнуты частично
	Государственная поддержка туроператоров (пилотные субсидируемые приоритетные туристские маршруты)	достигнуты частично
	Государственная поддержка организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов	достигнуты
	Государственная поддержка туроператоров в связи с распространением новой коронавирусной инфекции	достигнуты

8.3. Оценка законности, в том числе целевого использования средств федерального бюджета, предоставленных бюджету Чеченской Республики на обеспечение сферы культуры, государственной поддержки внутреннего и въездного туризма на территории Чеченской Республики

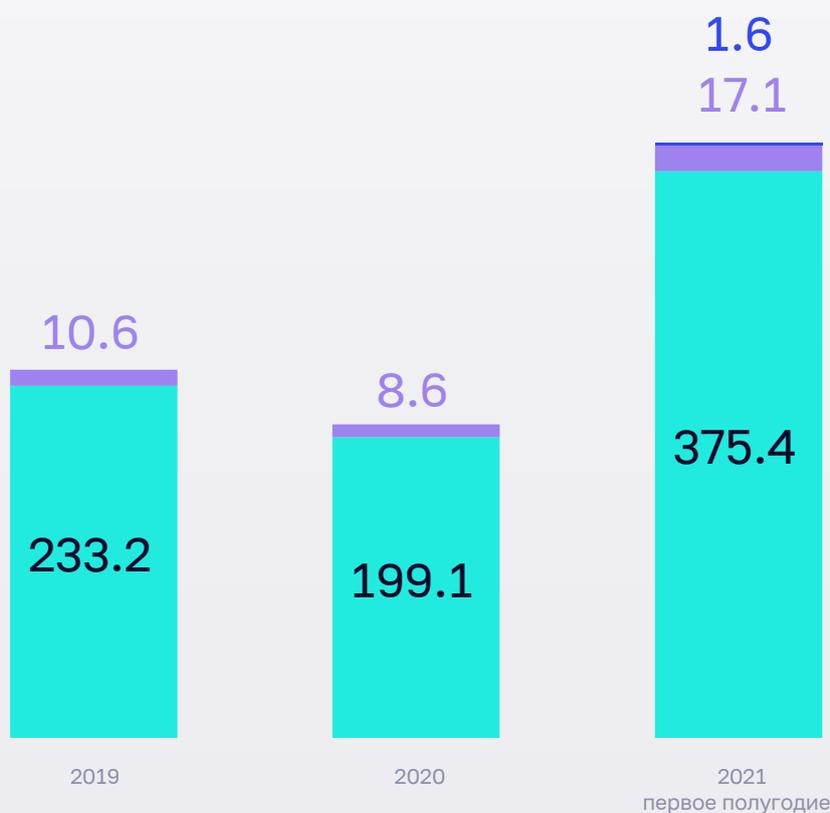
В проверяемый период между Минкультуры России и Правительством Чеченской Республики заключено 23 соглашения на предоставление из федерального бюджета бюджету Чеченской Республики межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) на поддержку отрасли культуры на общую сумму 807,7 млн рублей.

Рисунок 17

Объем средств федерального бюджета и средств бюджета Чеченской Республики

- Федеральный бюджет
- Республиканский бюджет
- Местный бюджет

млн руб.

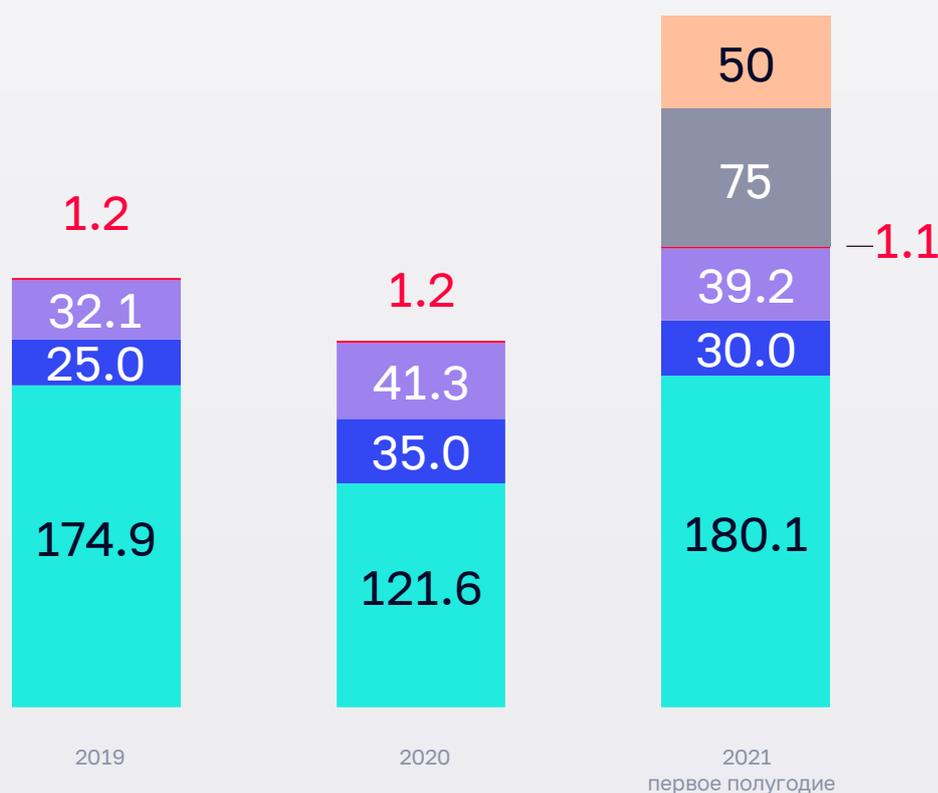


Направления расходования средств федерального бюджета приведены на рисунке 18.

Направления расходования средств федерального бюджета

- Строительство центра культурного развития
- Материально-техническое оснащение учреждений культуры (КДУ, театры)
- Реновация региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры
- Создание модельных муниципальных библиотек
- Государственная поддержка учреждений культуры и лучших работников культуры
- Строительство, реконструкция КДУ

млн руб.



В ходе контрольного мероприятия проверено соблюдение условий предоставления межбюджетных трансфертов, установленных в соглашениях. Плановые значения показателей в проверяемом периоде достигнуты и выполнены в полном объеме. В проверяемом периоде наибольший объем средств федерального бюджета направлен

на строительство и реконструкцию культурно-досуговых учреждений (далее – КДУ), создание модельных муниципальных библиотек и виртуальных концертных залов:

- на поддержку отрасли культуры выделено 526,6 млн рублей, за счет которых осуществлялось строительство, реконструкция и капитальный ремонт 12 КДУ: построено 4 сельских дома культуры на 200 посадочных мест, проведены работы по реконструкции 2 КДУ и произведен капитальный ремонт 6 сельских домов культуры, в том числе 6,6 млн рублей выделено на оснащение МБУ ДО «Детская школа искусств г. Аргун» и ГБУ ДО «Центральная школа искусств № 1» музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами;



Капитальный ремонт дома культуры с. Закай-Юрт Ачхой-Мартановского района

- в 2019–2020 годах переоснащены 10 муниципальных библиотек по модельному стандарту (60,0 млн рублей), в 2021 году переоснащены ранее установленного срока 4 муниципальных библиотеки (30,0 млн рублей);
- в 2019–2020 годах открыто два виртуальных концертных зала в Чеченской государственной филармонии имени А. Шахбулатова и районном Дворце культуры Урус-Мартановского муниципального района (на общую сумму 11,3 млн рублей).

В 2021 году на строительство Центра культурного развития (г. Грозный) выделено 50,0 млн рублей.

В 2019–2020 годах средства федерального бюджета освоены в полном объеме. Нецелевого или неэффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию НП «Культура», не установлено.

Объекты капитального строительства, а также приобретенные виртуальные концертные залы введены в эксплуатацию и находятся в рабочем состоянии. Проверено наличие современного аудио-, видеооборудования и системы онлайн-трансляций, позволяющей зрителям удаленно смотреть и слушать в режиме реального времени выступления музыкальных коллективов. Все оборудование в полном объеме принято к учету и сдано в эксплуатацию. Модельные библиотеки открыты и доступны для посещения.

Проведена выборочная инвентаризация основных средств (музыкальных инструментов, оргтехники, мебели), приобретенных за счет средств федерального бюджета, недостач и излишек не установлено.

В проверяемом периоде за счет МБТ реализованы следующие мероприятия:

- комплектование книжных фондов библиотек в сумме 0,5 млн рублей (2019 год), подключение муниципальных общедоступных библиотек к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и развитие библиотечного дела с учетом задачи расширения информационных технологий и оцифровки библиотек – 4,1 млн рублей (2019–2020 гг.);
- государственная поддержка лучших сельских учреждений культуры и их работников – 3,6 млн рублей⁵²;
- для ГАУ «Чеченский государственный театр юного зрителя» и МБУ «Театр юного зрителя «Мартан» приобретены микроавтобусы, комплекты светотехнического и звукотехнического оборудования, оплачены услуги по созданию постановок на сумму 40,8 млн рублей⁵³;
- реализованы мероприятия по улучшению материально-технической базы 43 домов культуры на общую сумму 31,9 млн рублей⁵⁴;
- для МБУ «Театр» Шалинского муниципального района и МБУ «Театр драмы и комедии Ачхой-Мартановского муниципального района» приобретены микроавтобус, комплекты свето- и звукотехнического оборудования, оплачены услуги по созданию постановок на сумму 26,4 млн рублей⁵⁵;
- в 2021 году предоставлена субсидия на реновацию региональных и муниципальных учреждений отрасли культуры, на проведение капитального ремонта здания ГБУ «Государственное управление по Кинематографии» в объеме 75,0 млн рублей. Срок реализации данного мероприятия не наступил.

Информация об осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд Министерства культуры Чеченской Республики представлена в приложении № 6 к отчету.

Анализ выполнения обязательств по созданию обеспечивающей и туристской инфраструктуры, проведенный в ходе выездной проверки в Чеченскую Республику, показал эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных указанному субъекту в рамках ФЦП на реализацию инвестиционного проекта по созданию ТРК «Кезеной-Ам».

52. Консолидированная субсидия (поддержка отрасли культуры).

53. Субсидия на поддержку творческой деятельности и техническое оснащение детских и кукольных театров.

54. Субсидия на обеспечение развития и укрепления материально-технической базы муниципальных домов культуры в населенных пунктах с числом жителей до 50 тыс. человек.

55. Субсидия на поддержку творческой деятельности муниципальных театров в городах с численностью населения до 300 тыс. человек.

ТРК «Кезеной-Ам» специализируется на внутреннем туризме, основным центром притяжения которого является построенный на берегу высокогорного озера Кезеной-Ам спортивно-туристский комплекс, включающий в себя фитнес-центр, веревочный городок, скалодром, вейк-парк, детскую площадку с горками, ресторан-музей «Кунаки». Востребованность кластера подтверждается положительной динамикой роста числа туристов, посещающих Чеченскую Республику. В период с 2013 по 2019 год турпоток увеличился на 575,7 % (ежегодный прирост турпотока составляет 30 %).

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Нормативные правовые и методические документы, необходимые для реализации мер поддержки внутреннего и въездного туризма, в основном приняты, их положения в большинстве своем актуальны.

Вместе с тем несогласованность и частое изменение показателей стратегических документов в сфере туризма, а также отсутствие взаимосвязи части целевых показателей НП «Туризм» и ГП «Развитие туризма» с конечными социально-экономическими эффектами не позволяют объективно оценивать эффективность государственной поддержки отрасли.

10.2. Отсутствует план мероприятий по реализации Стратегии 2035. Это затрудняет координацию деятельности государственных органов и организаций, участвующих в реализации государственной политики в сфере туризма.

Не приняты законодательно предусмотренные методические рекомендации по разработке и реализации региональных и муниципальных программ развития туризма. Ряд правил предоставления государственной поддержки в виде субсидий требует совершенствования.

10.3. Реализация мер государственной поддержки внутреннего и въездного туризма в части строительства инфраструктуры в рамках создания в субъектах Российской Федерации туристских кластеров по итогам проведенной оценки по критериям эффективности оценивается как недостаточно эффективная.

В 2019 году 32 % от общего объема затрат, источником которых является федеральный бюджет, использованы без достижения требуемого результата. В 2020 году данный

показатель увеличился почти в 1,4 раза и составил 45 % (в том числе два объекта остаются невведенными с 2019 года). Это свидетельствует о недостаточной эффективности использования средств федерального бюджета.

При этом в регионах, выполняющих принятые обязательства, данные меры государственной поддержки оказывают положительное влияние на развитие сферы туризма, что выражается в увеличении туристского потока и востребованности туристских продуктов.

10.4. Обязательства Карачаево-Черкесской Республики и Тверской области по строительству инфраструктуры по созданию ТРК «Эко-курорт «Кавминводы» и ТРК «Верхневолжский» в рамках ФЦП в 2015–2018 годах выполнены в полном объеме в установленные сроки. Это оказало положительное влияние на увеличение туристского потока и востребованность туристских продуктов, в связи с чем использование средств федерального бюджета на указанные цели оценивается как эффективное.

10.5. Ввиду отсутствия в Ростуризме эффективной автоматизированной информационной системы, позволяющей проводить мониторинг мероприятий по созданию в субъектах Российской Федерации туристских кластеров, Ростуризмом не осуществляется полноценный мониторинг и контроль за реализацией инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров. Это создает риски по своевременному достижению целей их создания.

Действовавшая в 2012–2018 годах для сбора и размещения отчетных данных субъектов Российской Федерации о ходе реализации мероприятий по созданию ТРК, а также материалов, подтверждающих исполнение инвестиционных проектов в части создания туристских объектов, АИС «Туризм» с 2019 года не используется.

10.6. Ростуризм и ряд субъектов Российской Федерации не обеспечили соблюдение целей, порядка и условий предоставления субсидий как при реализации ФЦП, так и в рамках реализации мероприятий подпрограммы «Туризм», что выразилось в ежегодном недостижении запланированных показателей технической готовности объектов.

10.7. По состоянию на 1 октября 2021 года в трех субъектах не введены в эксплуатацию три объекта в составе обеспечивающей инфраструктуры, профинансированные за счет средств федерального бюджета в рамках ФЦП (2011–2018 год) в общем объеме 612,4 млн рублей. Не обеспечен своевременный ввод 64 объектов туристской инфраструктуры в 15 регионах в общем объеме 13 242,7 млн рублей за счет внебюджетных источников.

10.8. Показатели результативности, установленные в соглашениях 2019 и 2020 годов, не отражают непосредственный результат использования субсидии по созданию обеспечивающей инфраструктуры ТК, поскольку их значение рассчитывается в целом по субъекту Российской Федерации.

10.9. Мониторинг результативности функционирования ТК, созданных в рамках ФЦП, не проводится субъектами Российской Федерации почти в 25 % функционирующих туристских кластерах (в 11 из 45). Вместе с тем востребованность и положительный

эффект созданных туристских продуктов для населения подтверждается данными мониторинга, проводимого в 2019–2020 годах в остальных 34 ТРК.

10.10. Наиболее эффективной мерой государственной поддержки туристской индустрии является субсидия на стимулирование доступных внутренних туристских поездок, которой воспользовались в 2020 году 349 тыс. человек, в 2021 году – 1,5 млн человек.

10.11. Ростуризмом в связи с поздним заключением соглашений несвоевременно и не в полном объеме предоставлены субсидии на поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма. Это повлекло отказ 25 грантополучателей от получения средств, в 2021 году в бюджет возвращены 77,6 млн рублей.

10.12. Ростуризмом при наличии в представленных туроператорами документах неполных и недостоверных сведений, а также при несоблюдении туроператорами условий по реализации туристского продукта по маршрутам, включенным в перечень туристских маршрутов, принято неправомерное решение о предоставлении субсидии на государственную поддержку туроператоров (пилотные приоритетные туристские маршруты) на общую сумму 9,1 млн рублей.

10.13. Средства федерального бюджета, предоставленные бюджету Чеченской Республики на обеспечение сферы культуры, государственную поддержку внутреннего и въездного туризма на территории Чеченской Республики, освоены в полном объеме и использованы по целевому назначению.

11. Предложения

11.1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

11.2. С учетом результатов контрольного мероприятия Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Правительству Российской Федерации провести работу по синхронизации показателей, установленных документами стратегического планирования и нацпроектом, определяющими дальнейшие направления развития туристской отрасли, и проинформировать Счетную палату Российской Федерации в срок до 1 марта 2023 года.

11.3. Направить представление о результатах контрольного мероприятия в Федеральное агентство по туризму.

11.4. Направить информационные письма в правительства субъектов Российской Федерации: Республика Алтай, Хабаровский край, Иркутская область. О результатах рассмотрения проинформировать Счетную палату Российской Федерации до 1 марта 2023 года.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

