



2024

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Аудит использования средств федерального бюджета, выделенных в 2021–2023 годах в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», в том числе бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал акционерного общества «Корпорация Туризм.РФ», на реализацию инвестиционных проектов»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 мая 2024 года



Н.А. ТРУНОВА
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



С.И. ШТОГРИН
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить соответствие деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти плану мероприятий по реализации Стратегии развития туризма¹, а также по поручениям Президента Российской Федерации, данным по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по туризму (далее – Госсовет по туризму); проверить целевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 2021–2023 годах в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» и оценить результативность использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на создание в субъектах Российской Федерации туристической инфраструктуры, а также бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ».

Наиболее важные результаты мероприятия

План мероприятий по реализации Стратегии развития туризма Минэкономразвития России реализуется не в полном объеме, часть поручений Президента Российской Федерации по развитию национальной туристической индустрии в современных условиях, данных по итогам заседания Госсовета по туризму, в первоначально установленный срок не исполнена.

На реализацию мероприятий федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» (далее – ФП «Развитие инфраструктуры») в 2021–2023 годах предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 115,2 млрд рублей, кассовые расходы составили 110,5 млрд рублей.

Нецелевого использования средств федерального бюджета, выделенных в рамках ФП «Развитие инфраструктуры», не установлено.

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 развития туризма).

Наиболее значимые выводы, требования, предложения (рекомендации)

Деятельность Ростуризма (упразднен), Минэкономразвития России, Минстроя России, отдельных субъектов Российской Федерации, АО «Корпорация Туризм.РФ» (далее – Общество), являющихся получателями субсидий и бюджетных инвестиций на реализацию мероприятий ФП «Развитие инфраструктуры», оценивается как недостаточно результативная.

Отдельными субъектами Российской Федерации не достигались запланированные показатели технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров и инженерной и транспортной инфраструктуры, что приводило к затягиванию сроков их строительства и ввода в эксплуатацию.

На 1 января 2024 года не обеспечен ввод в эксплуатацию 25 объектов обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров.

Из шести запланированных к вводу в эксплуатацию в 2023 году объектов инженерной и транспортной инфраструктуры введены два объекта, по двум объектам оформляется документация на ввод в эксплуатацию. Всего по состоянию на 1 января 2024 года в стадии строительно-монтажных работ находятся пять объектов инженерной и транспортной инфраструктуры (техническая готовность от 7 до 89 %), по 17 объектам проводятся проектно-изыскательские работы, по 18 объектам – срок начала реализации мероприятий перенесен на 2024 год.

Из четырех объектов СТК «Шерегеш» по двум объектам увеличены сроки строительства. Из запланированных изначально к вводу в эксплуатацию в 2023 году трех объектов на 1 января 2024 года техническая готовность одного объекта составила 67,4 %, по остальным объектам СТК «Шерегеш» – от 22 до 25 %.

На 1 января 2024 года на реализацию целей, установленных договорами о предоставлении бюджетных инвестиций, Обществу предоставлено 43,9 млрд рублей, использовано – 11,5 млрд рублей, из них на общехозяйственные расходы направлено 5,3 млрд рублей (46 %).

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Основные предложения (рекомендации)

По итогам мероприятия предусмотрены рекомендации (предложения) Правительству Российской Федерации по повышению эффективности использования федеральных и иных ресурсов, качества государственного управления в целях достижения национальных целей.

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

1. Основание проведения контрольного мероприятия

- Пункт 3.13.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты на 2023 год, пункт 3.13.0.7);
- постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2022 г. № 1349-8ГД.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность и результаты деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, акционерного общества «Корпорация Туризм.РФ», органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части возложенных на них полномочий по реализации мероприятий Стратегии развития туризма в Российской Федерации;
- деятельность Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, АО «Корпорация Туризм.РФ», органов государственной власти субъектов Российской Федерации по использованию федеральных и иных ресурсов для создания обеспечивающей инфраструктуры в целях развития туристских кластеров в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры»;
- финансово-хозяйственная деятельность АО «Корпорация Туризм.РФ».

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство инвестиционной политики Новгородской области (Новгородская область, г. Великий Новгород).
- Министерство туризма Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль).
- АО «Корпорация Туризм.РФ» (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 4 сентября 2023 года по 30 мая 2024 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить соответствие деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти плану мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации, а также поручениям Президента Российской Федерации, данным по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по туризму.

Критерии аудита соответствия:

- 1) мероприятия по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации выполнены своевременно и в полном объеме;
- 2) поручения Президента Российской Федерации, данные по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по туризму, выполнены своевременно и в полном объеме.

5.2. Цель 2. Проверить целевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 2021–2023 годах в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

5.3. Цель 3. Оценить результативность использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на создание в субъектах Российской Федерации туристической инфраструктуры, а также бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ».

Критерии результативности использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на создание в субъектах Российской Федерации туристической инфраструктуры в целях развития туристских кластеров:

- 1) показатели, установленные соглашениями о предоставлении субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку инвестиционных проектов путем софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, а также в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров, включая запланированный объем инвестиций за счет внебюджетных источников, достигнуты;
- 2) показатели инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров достигнуты;
- 3) запланированные сроки реализации инвестиционных проектов (их этапов) достигнуты своевременно;
- 4) неиспользованные объемы субсидий, предоставленных бюджетам субъектов Российской Федерации, отсутствуют.

Критерии результативности использования бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ»:

- 1) запланированные показатели результативности предоставления бюджетных инвестиций достигнуты;
- 2) запланированные сроки реализации инвестиционных проектов (их этапов) достигнуты своевременно;
- 3) заявленный объем внебюджетных средств на реализацию инвестиционных проектов привлечен;
- 4) ключевые показатели эффективности деятельности АО «Корпорация Туризм.РФ» достигнуты;
- 5) разрабатываемые АО «Корпорация Туризм.РФ» и утвержденные планы пространственного развития туристских территорий (мастер-планы) синхронизированы со стратегическими документами отрасли федерального и регионального уровней;
- 6) планы пространственного развития туристских территорий (мастер-планы) приведены в соответствие с региональными и муниципальными документами территориального планирования и градостроительного зонирования.

6. Проверяемый период деятельности

2021–2023 годы, при необходимости более ранние периоды.

При проведении контрольного мероприятия использовался более ранний период, начиная с 2019 года, в связи с различными сроками вступления в силу нормативных правовых актов, устанавливающих различные формы оказания государственной поддержки в сфере туризма в рамках реализации Стратегии развития туризма и ФП «Развитие инфраструктуры».

Описание методов сбора и анализа фактических данных и информации для получения доказательств, включая описание ограничений данных и методов их сбора и анализа, представлено в приложении № 1 к отчету.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

В постпандемийный период происходит интенсивное восстановление туристического сектора. По итогам 2023 года валовая добавленная стоимость туристской индустрии составила 4 327,6 млрд рублей, что на 55 % больше показателя 2019 года (2 789,9 млрд рублей). Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии во внутреннем валовом продукте Российской Федерации достигла в 2023 году показателя 2019 года и составила 2,8 %.

В 2019–2023 годах на развитие туризма в Российской Федерации использовано 164,2 млрд рублей из федерального бюджета. По сравнению с 2019 годом финансовая поддержка отрасли увеличилась в 2023 году более чем в 9 раз и составила 53,7 млрд рублей.

Стратегия развития туризма определила дальнейшее направление развития отрасли, ее цели и показатели.

На решение задач, определенных Стратегией развития туризма, направлен национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» (далее – НП «Туризм»), в реализации мероприятий которого участвуют 17 исполнителей.

В 2022 году по итогам расширенного заседания Госсовета по туризму Президентом Российской Федерации дан ряд поручений федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма и туристской деятельности, координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации. В 2023 году федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим данные функции, являлось Минэкономразвития России.

С 2021 года Минстрой России определен ответственным исполнителем ФП «Развитие инфраструктуры».

В 2021–2023 годах исполнителями мероприятий ФП «Развитие инфраструктуры» являлись Ростуризм (упразднен²), Минэкономразвития России, Минстрой России, Минприроды России.

2. Указ Президента Российской Федерации от 20 октября 2022 г. № 759.

Рисунок 1

Перечень мероприятий федерального проекта и главных распорядителей бюджетных средств, осуществляющих их финансирование



Таблица 1. Информация о предусмотренных бюджетных ассигнованиях и использованных на реализацию мероприятий средствах в рамках ФП «Развитие инфраструктуры»

(млн руб.)

ГРБС	2021 г.			2022 г.			2023 г.		
	СБР	кассовое исполнение	% исполнения	СБР	кассовое исполнение	% исполнения	СБР	кассовое исполнение	% исполнения
Ростуризм	12 049,2	9 363,3	77,7	18 963,2	18 382,0	96,9	-	-	-
Минэкономразвития России	-	-	-	157,5	157,5	100	24 928,2	23 508,0	-
Минстрой России	17 880,2	17 880,2	100	19 405,3	19 405,3	100	19 871,4	19 871,1	100
Минприроды России	-	-	-	353,4	353,4	100	1 572,5	1 572,5	100
ФП «Развитие инфраструктуры»	29 929,4	27 243,5	91,0	38 879,4	38 298,2	98,3	46 372,1	44 951,6	96,9

Направления государственной поддержки Ростуризмом в 2019 году и главными распорядителями средств федерального бюджета в 2023 году представлены в приложении № 2 к отчету.

8. Результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Оценка соответствия деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти Плану мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации, а также поручениям Президента Российской Федерации, данным по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по туризму

8.1.1. Оценка полноты и своевременности выполнения мероприятий, направленных на реализацию Стратегии развития туризма в Российской Федерации

В соответствии с положениями³ Стратегии развития туризма, направленной на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма, основным механизмом ее реализации является план мероприятий, который включает в себя мероприятия по нормативно-правовому регулированию отрасли, мероприятия по организации системы управления, а также внедрению мер государственной поддержки развития туризма.

Всего в План мероприятий по реализации Стратегии развития туризма на период до 2035 года (далее – План)⁴ включено 66 мероприятий, из них по 36 мероприятиям ответственным исполнителем являлся Ростуризм (55 % от общего числа мероприятий), по 2 мероприятиям – Минэкономразвития России, по 1 мероприятию – Минстрой России (совместно с Ростуризмом) и Общество, по 26 мероприятиям – иные органы исполнительной власти и организаций.

В октябре 2022 года Ростуризм упразднен, его функции переданы Минэкономразвития России⁵. Таким образом, Минэкономразвития России является ответственным исполнителем 38 мероприятий (36 в порядке правопреемства от Ростуризма), в том числе⁶ по 10 мероприятиям, срок выполнения которых не наступил, по 23 – с дляющимися сроками выполнения и предоставлением ежегодного доклада, по 5 – с установленными датами выполнения.

Информация о выполнении Плана представлена в приложении № 3 к отчету (ДСП).

-
3. Раздел 12 Стратегии развития туризма «Совершенствование нормативно-правового регулирования туристской деятельности и системные меры поддержки».
 4. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации 19 августа 2022 г. № 2321-р (далее – Распоряжение № 2321-р).
 5. На основании Указа Президента Российской Федерации от 20 октября 2022 г. № 759.
 6. По состоянию на 1 января 2024 года.

По состоянию на 1 января 2024 года из 28 мероприятий, сроки реализации которых наступили⁷, исполнено 20 мероприятий.

Своевременное принятие решений по исполнению мероприятий Плана позволило решать отдельные задачи, направленные на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма. Так, в рамках решения проблемы нехватки мест для размещения туристов осуществлялась государственная поддержка общественных инициатив на создание модульных некапитальных мест размещения, в том числе кемпингов и автокемпингов⁸ (далее – общественная инициатива по созданию модульных средств размещения). На эти цели в 2022–2023 годах было направлено 12,9 млрд рублей, что позволило увеличить число мест в коллективных средствах размещения (далее – КСР), создать дополнительные рабочие места, а также привлечь внебюджетные средства в туристическую отрасль.

Например, в Ярославской области результатом государственной поддержки в сумме 156 млн рублей 8 общественных инициатив на создание модульных средств размещения в 2022 году являлось введение в эксплуатацию 107 номеров в КСР, создание 43 рабочих мест. Объем привлеченных внебюджетных источников составил 230,6 млн рублей при запланированном показателе 160 млн рублей⁹.

С 2021 года в целях создания качественной туристской инфраструктуры осуществляются меры государственной поддержки инвестиционных проектов туристской инфраструктуры в форме льготного кредитования¹⁰ (далее – инвестиционные проекты в форме льготного кредитования) строительства (реконструкции) гостиниц (санаторно-курортных организаций)¹¹, а также развлекательных, спортивно-оздоровительных комплексов¹².

-
7. С учетом исполнения промежуточных сроков.
 8. В соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление поддержки общественных инициатив на создание модульных некапитальных средств размещения (кемпингов, автокемпингов), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2439, приложение № 6.
 9. Например, по результатам использования субсидии на развитие базы отдыха «Эко-отель «Усадьба Добринино» (Ярославская область) в сумме 15 млн рублей введено в эксплуатацию 10 кемпингов (количество номеров – 13, количество койко-мест – 52), создано 5 рабочих мест, привлечено 23,3 млн рублей внебюджетных источников. Это позволило увеличить сбыт молочных продуктов собственного производства за счет туристов на 15%, нарастило выручку организации на 30 %.
 10. 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 (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2021 г. № 141).
 11. Гостиницы (санаторно-курортные организации) категории не менее «три звезды» и с номерным фондом от 120 номеров.
 12. С 2024 года в программу льготного кредитования включены круглогодичные парки развлечений, аквапарки и инфраструктура горнолыжных курортов.

По состоянию на апрель 2024 года¹³ в единый реестр заемщиков включен 261 инвестпроект (239 проектов по созданию гостиниц и многофункциональных комплексов и 22 проекта по созданию круглогодичных парков развлечений, аквапарков и инфраструктуры горнолыжных курортов), в том числе 34 проекта, реализуемых специальными проектными компаниями (далее – СПК) Ряду проектов одобрены более одного кредита. Так, ООО «Новая Губаха» одобрены два кредита на общую сумму 1,6 млрд рублей, ООО «Парк «Три Вулкана» – два кредита на общую сумму 27,5 млрд рублей.

Всего с 2021 года общий объем одобренных инвесторам кредитных ресурсов, предусматривающих льготную ставку, составил 869,1 млрд рублей.

На 15 апреля 2024 года кредитными организациями и государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ» заключены субсидируемые кредитные договоры на общую сумму 249,3 млрд рублей, из которых выдано 91,6 млрд рублей, или 36,7 % общего объема заключенных договоров. В соответствии с одобренными условиями кредитные ресурсы предоставляются инвесторам в отдельных случаях на срок до 15 лет.

Если в 2021–2022 годах¹⁴ единый реестр заемщиков включал 72 инвестпроекта, из которых 44 (61%) реализовались на территориях городов Москвы, Санкт-Петербурга, Сочи, Анапы и административных центров субъектов Российской Федерации, то на 15 апреля 2024 года из 261 инвестпроекта – 114 проектов (44%).

Анализ единого реестра заемщиков показал, что в рамках государственной поддержки инвестиционных проектов с участием механизма льготного кредитования поддержка оказывается в субъектах Российской Федерации и городах с высокой насыщенностью объектов туристской инфраструктуры и развитой конкурентной средой.

13. Приказ Минэкономразвития России от 2 апреля 2024 г. № 192 «Об утверждении единого реестра заемщиков».

14. В соответствии с приказами Ростуризма (до его ликвидации).

Рисунок 2

Количество субъектов Российской Федерации и отдельных городов, где число инвестиционных проектов в форме льготного кредитования более пяти единиц



- Количество инвестиционных проектов, ед.
- Общий объем субсидируемого кредита, млрд руб.
- Общий объем номерного фонда, ед.

Таблица 2. Информация об инвестиционных проектах, включенных в единый реестр заемщиков

Категория населенных пунктов по численности населения, тыс. чел.	Количество проектов, шт.	Совокупный номерной фонд проектов, номеров	Совокупный объем субсидируемых кредитов, млн руб.	Совокупный объем выданных кредитов, млн руб.	% к общему числу проектов
Город федерального значения Москва	14	2 348	53 337,4	4 617,9	5,4
Город федерального значения Санкт-Петербург	13	3 529	37 199,4	5 959,6	5,0
> 1 млн чел.	27	4 151	70 924,2	2 887,1	10,4
500 тыс. чел. – 1 млн чел.	20	3 252	55 095,6	12 743,2	7,7
250–500 тыс. чел. (в т. ч. г. Химки)	26	6 507	107 293,0	38 995,4	9,8
100–250 тыс. чел.	32	6 599	96 205,2	4 195,8	12,3
< 100 тыс. чел.	129	30 327	449 032,1	22 171,5	49,4

Анализ соотношения количества инвестиционных проектов по созданию туристской инфраструктуры в форме льготного кредитования, содержащихся в едином реестре заемщиков, утвержденном приказом Минэкономразвития России от 2 апреля 2024 года № 192 (далее – инвестиционный проект), к объему туристического потока, по данным Росстата, за 2023 год в разрезе субъектов Российской Федерации свидетельствует о неравномерности создания номерного фонда в КСР в зависимости от количества прибывающих туристов в субъект Российской Федерации.

В отдельных регионах объем туристического потока существенно выше имеющихся мест в КСР, при этом в этих субъектах Российской Федерации дополнительные места в КСР создаются в недостаточном количестве.

Так, в 2023 году в Новгородской и Ленинградской областях на каждое место в КСР приходилось 122 и 295 прибывающих туристов соответственно, а количество вновь создаваемого дополнительного номерного фонда составляет 690 единиц (2 инвестиционных проекта) и 329 единиц (3 инвестиционных проекта) соответственно.

При этом в 2023 году в Краснодарском и Алтайском краях обеспеченность туристического потока местами в КСР составляла 1 место на 37 и 50 прибывающих туристов соответственно. Количество создаваемого дополнительного номерного фонда в указанных регионах составляет 9 008 единиц (31 инвестиционный проект) и 2 507 единиц (12 инвестиционных проектов) соответственно.

Таким образом, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, при рассмотрении вопроса о предоставлении государственной поддержки в форме льготного кредитования потенциальным заемщикам в целях реализации инвестиционных проектов по созданию КСР необходимо учитывать объем туристического потока и загруженность КСР в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

На реализацию комплекса мер, направленных на повышение доступности и популяризации туризма для детей школьного возраста, в 2022–2023 годах направлено 1,5 млрд рублей, что позволило 300 тыс. школьников познакомиться с историей и культурным наследием страны и оказало положительное влияние на патриотическое воспитание молодежи.

По состоянию на 1 января 2024 года Минэкономразвития России 5 пунктов Плана выполнены частично, 3 пункта не выполнены, что составляет 28,6 % от мероприятий, сроки реализации которых наступили.

В 2023 году не реализованы мероприятия Плана, направленные на стимулирование въездного туризма¹⁵: не внесены изменения в нормативные правовые акты по совершенствованию мер поддержки организаций, обеспечивающих прирост количества посетивших Российскую Федерацию иностранных туристов, не разработан план мероприятий по реализации межправительственных соглашений, не создан международный центр туризма БРИКС.

С 2023 года не предоставляется государственная поддержка гражданам путем возмещения части стоимости оплаченной туристской услуги (туристический кешбэк). При этом важной задачей стимулирования спроса является повышение доступности туризма для тех групп населения, которые в настоящее время не имеют возможности совершать туристические поездки, а также групп населения, испытывающих наибольшие потребности в отдыхе и оздоровлении (социальный туристский поток)¹⁶.

В 2023 году в нарушение пункта 14¹⁷ Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, доклад о реализации Стратегии развития туризма по итогам 2022 года Минэкономразвития России не формировался и на официальном сайте в сети Интернет и федеральной информационной системе стратегического планирования не размещался.

15. Целевой показатель Стратегии развития туризма «Экспорт услуг по статье «Поездки».

16. Раздел 11 «Развитие устойчивого спроса и повышение доступности туристского продукта» Стратегии развития туризма.

17. Разработчик отраслевого документа ежегодно подготавливает доклад о реализации отраслевого документа, размещает его на своем официальном сайте в сети «Интернет» и федеральной информационной системе стратегического планирования и до 1 июня года, следующего за отчетным периодом, представляет его в Минэкономразвития России по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 2 мая 2017 г. № 216, пункт 14 Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162.

Отсутствие доклада не позволяет сделать выводы о системности и полноте выполнения Плана мероприятий по реализации Стратегии развития туризма по итогам 2022 года.

8.1.2. Оценка полноты и своевременности выполнения поручений, данных по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации по туризму

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам Госсовета по туризму, Правительством Российской Федерации Минэкономразвития России определено¹⁸ ответственным исполнителем 29 поручений, из которых одно поручение было выполнено в первоначально установленный срок, сроки исполнения остальных поручений были продлены.

Из 29 поручений, по которым Минэкономразвития России является головным исполнителем, выполнено 7 поручений¹⁹ (24 %).

Минстрой России назначен ответственным за реализацию трех поручений и соисполнителем по девяти поручениям. Минстроем России выполнены все поручения, по которым оно определено ответственным исполнителем, при этом одно поручение²⁰ выполнено с переносом установленных сроков²¹.

Информация об исполнении Минэкономразвития России поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам Госсовета по туризму, представлена в приложении № 4 к отчету (ДСП).

Во исполнение пункта 1 (подпункт «а») поручений разработаны предложения, которые станут основой обновленного НП «Туризм» в части развития федеральных круглогодичных курортов: отобраны территории для реализации проектов по созданию круглогодичных морских курортов «Пять морей и озеро Байкал»²², ведутся работы по разработке документов территориального планирования и планов пространственного развития туристских территорий (далее – мастер-планов), на которых будут созданы всесезонные морские курорты.

Во исполнение пункта 14 поручений произведен отбор инвестора ООО «Горные Вершины» и сокращен срок исполнения инвестиционных обязательств

-
- 18. Поручение Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2022 г. № ДЧ-П44-19209 и поручение Правительства Российской Федерации от 20 января 2023 г. № ДЧ-П44-626.
 - 19. Подпункты «а», «в» пункта 1, части 3 и 2 подпункта «з» пункта 1, подпункт «в» пункта 2, подпункт «а» пункта 10, пункт 14 поручений.
 - 20. Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих наделение АО «Корпорация Туризм.РФ» в качестве агента Российской Федерации полномочиями по распоряжению земельными участками и объектами недвижимости, находящимися в федеральной собственности, для создания объектов туристской индустрии и обеспечивающей инфраструктуры – срок 1 мая 2023 года.
 - 21. Срок предоставления проекта доклада Президенту Российской Федерации продлевался 2 раза до марта 2024 года.
 - 22. Приморский край (курорт в Хасанском муниципальном округе, Японское море), Республика Дагестан («Каспийский Прибрежный кластер», Каспийское море), Калининградская область («Белая Дюна», Балтийское море), г. Санкт-Петербург («Горская», Балтийское море), Краснодарский край («Новая Анапа», Черное море), Республика Крым («Золотые пески», Черное море), Запорожская область («Приморск», Азовское море), Иркутская область и Республика Бурятия («Волшебный Байкал», озеро Байкал).

до 1 января 2030 года, что позволило ускорить реализацию пилотного проекта, предусматривающего привлечение стратегического инвестора на условиях приобретения им пакета акций акционерного общества «Управляющая компания Архыз» и выполнения инвестиционных обязательств по строительству объектов туристской инфраструктуры.

По состоянию на 1 марта 2024 года не выполнены шесть поручений²³.

По 16 пунктам поручений исполнение продолжается.

Например, во исполнение пункта 9 (подпункт г) представлены предложения по поощрению за достижения в сфере туризма, включая учреждение государственных наград и (или) почетных званий, а также знаков отличия для граждан.

Минэкономразвития России подписало приказ об учреждении нагрудного знака «За вклад в развитие туризма», который направлен на согласование в Минюст России. Отсутствие почетного звания ставило работников сферы туризма в неравные условия относительно иных сфер деятельности, предусматривающих отраслевые почетные звания, и в целом снижало статус туристической отрасли в экономике Российской Федерации.

Информация об оценке соответствия деятельности уполномоченных федеральных органов исполнительной власти Плану, а также поручениям, данным по итогам Госсовета по туризму, представлена в приложении № 5 к отчету.

8.2. Проверка целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2021–2023 годах в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»

8.2.1. Проверка соблюдения нормативных правовых документов, правовых и распорядительных документов, регламентирующих порядок и условия предоставления и использования бюджетных средств

Анализ нормативных правовых документов, правовых и распорядительных документов, регламентирующих порядок и условия представления и использования бюджетных средств на создание туристской инфраструктуры и реализацию инвестиционных проектов (далее –инвестпроект) показал, что акты Правительства Российской Федерации, необходимые для финансирования поддержки туристической отрасли в рамках реализации ФП «Развитие инфраструктуры», приняты и в соответствующих периодах актуализировались.

Государственная поддержка осуществлялась главными распорядителями средств федерального бюджета, являющимися исполнителями ФП «Развитие инфраструктуры», в соответствии с правилами предоставления субсидий,

23. Подпункт «б» пункта 1, части 1, 2, 3 подпункта «д» пункта 1, подпункты «а» и «б» пункта 2 поручений.

выделенных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также имущественных взносов Российской Федерации в государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ», требованиями к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций АО «Корпорации Туризм. РФ».

8.2.2. Проверка доведенных объемов, направлений расходования и целевого характера использования бюджетных средств и иных ресурсов в рамках федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»

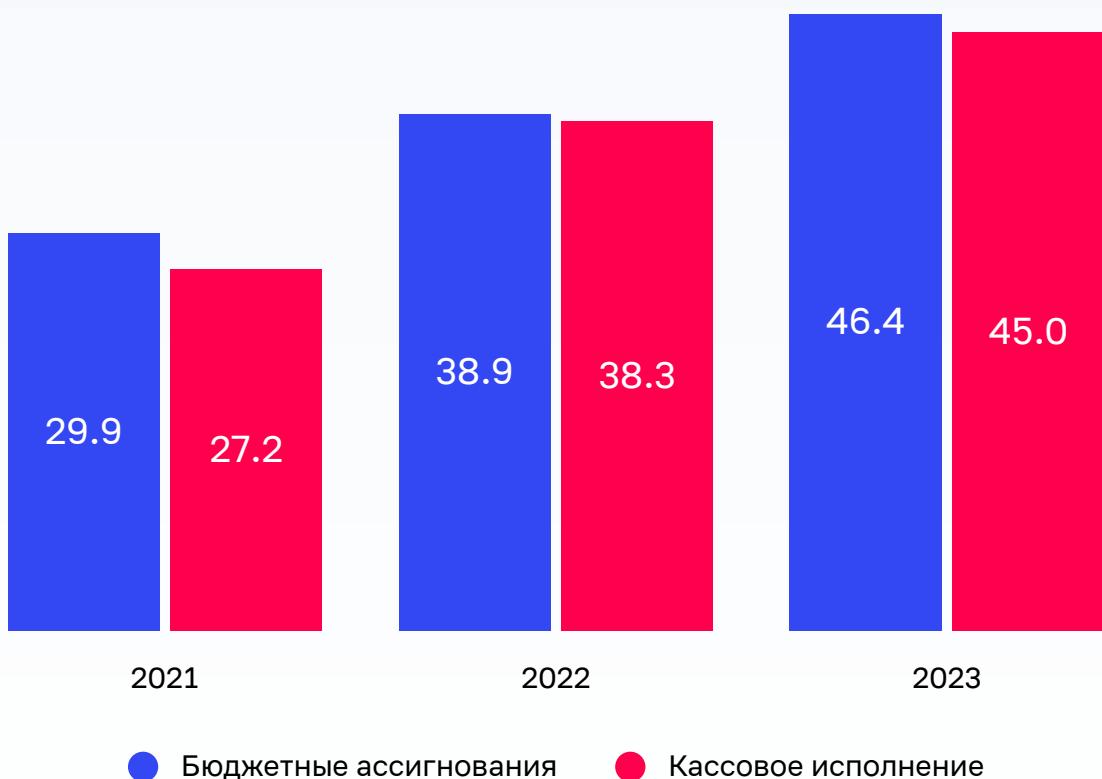
На реализацию НП «Туризм» в 2021–2023 годах предусмотрено 160,5 млрд рублей, из которых 115,2 млрд рублей, или 72 %, – на мероприятия ФП «Развитие инфраструктуры».

Кассовые расходы на мероприятия федерального проекта в 2021–2023 годах составили 110,5 млрд рублей.

Рисунок 3

Использование бюджетных ассигнований, предусмотренных в рамках ФП «Развитие инфраструктуры» в 2021–2023 годах

млрд руб.



В 2021 году финансирование мероприятий ФП «Развитие инфраструктуры» осуществлено в сумме 27,2 млрд рублей Минстроем России и Ростуризмом в рамках различных отраслевых государственных программ²⁴. Минэкономразвития России в реализации мероприятий не участвовало.

С 1 января 2022 года федеральный проект финансируется в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма».



8.2.2.1. Минстроем России в рамках реализации ФП «Развитие инфраструктуры» государственная поддержка осуществлялась через предоставление:

- в 2022–2023 годах – консолидированных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на создание инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров (далее – субсидии на инфраструктуру);

24. Минстроем России – 17 880,2 тыс. рублей на взнос в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ» в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», Ростуризмом – 9 363,3 млн рублей в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

- в 2023 году – субсидий на государственную поддержку Кемеровской области – Кузбасса в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках реализации мероприятия «Комплексное развитие спортивно-туристического комплекса «Шерегеш»;
- в 2021–2023 годах – бюджетных инвестиций Обществу в виде взноса в уставный капитал на реализацию инвестпроектов (далее – бюджетные инвестиции).

Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств на указанные цели были доведены до Минстроя России в декабре 2022 года.

Всего на реализацию мероприятий федерального проекта в 2021–2023 годах Минстроем России использовано 57 156,6 млн рублей.

Рисунок 5

Направления и объемы расходования средств федерального бюджета Минстроем России в 2021–2023 годах

млн руб.

Взнос в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ»

43 916.7

Создание инженерной и транспортной инфраструктуры в целях создания кластеров

11 639.8

Строительство объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках мероприятия «Комплексное развитие спортивно-туристического комплекса «Шерегеш»

1 600.1

Наибольший объем средств (76,8 %) использован Минстроем России в 2021–2023 годах на предоставление бюджетных инвестиций в уставный капитал Общества.

В целях реализации мероприятий по созданию инфраструктуры Минстроем России заключено 16 соглашений о предоставлении субсидий с 11 субъектами Российской Федерации²⁵. Перечень соглашений, на основании которых Минстроем России предоставлялись субсидии субъектам Российской Федерации, представлены в приложении № 6 к отчету.

Кассовые расходы в 2022–2023 годах на мероприятия по созданию инженерной инфраструктуры из федерального бюджета составили 11 639,7 млн рублей, или 99,9 % предусмотренного объема.

В 2023 году Минфином России перераспределены 1,4 млрд рублей с финансируемых Минстроем России мероприятий по созданию инфраструктуры на новый результат ФП «Развитие инфраструктуры», связанный с созданием (модернизацией) инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях в целях развития экологического туризма, ответственным за который является Минприроды России²⁶. Указанные средства направлены Минприроды России подведомственным бюджетным учреждениям на приобретение имущества, необходимого для развития экологического туризма²⁷.

Строительство объектов обеспечивающей инфраструктуры СТК «Шерегеш» осуществлялось Ростуризмом в рамках программы социально-экономического развития Кемеровской области – Кузбасса до 2024 года²⁸. С 1 января 2023 года ответственным за реализацию мероприятий определен Минстрой России²⁹. При этом инвентаризация объектов капитального строительства СТК «Шерегеш» Ростуризмом и Минстроем России в 2022 году не осуществлялась³⁰.

-
25. Республика Адыгея, Пермский край, Камчатский край, Приморский край, Воронежская область, Тверская область, Ярославская область, Пензенская область, Челябинская область, Иркутская область, Кемеровская область – Кузбасс.
26. Поручение Заместителя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко от 4 мая 2023 г. № ЛЧ-П44-6251, распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2023 г. № 1949-р.
27. Снегоходы, лодки, палатки, складные столы, стулья и другой туринвентарь, включая фото, видеоГИИС «Электронный бюджет».
28. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2021 г. № 556-р.
29. Решение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко от 9 декабря 2022 г. № ДЧ-П44-21226.
30. Минстрой России письмом от 2 февраля 2023 г. № 5013-ЮГ/00 направило запрос ликвидационной комиссии Ростуризма о предоставлении документов по объектам капитального строительства. Ликвидационная комиссия Ростуризма письмом от 13 февраля 2023 г. № 113/ГП направила информацию о размещении соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации с отчетами о достижении значений результатов использования субсидий за 2022 год в ГИИС «Электронный бюджет».

В 2022 году на реализацию мероприятий СТК «Шерегеш» использовано в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии³¹, заключенным между Ростуризмом и Правительством Кемеровской области – Кузбасса, 1202,1 млн рублей (97,6 % предусмотренного объема)³², в 2023 году в соответствии с соглашением³³, заключенным Минстроем России с Правительством Кемеровской области – Кузбасса, – 1600,1 млн рублей (100 % запланированного объема).

Информация о результатах использования субсидий на реализацию обеспечивающей инфраструктуры СТК «Шерегеш» представлена в пункте 8.3.3 отчета.

8.2.2.2. В рамках реализации ФП «Развитие инфраструктуры» государственная поддержка осуществлялась Минэкономразвития России через предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации и юридическим лицам, осуществляющим деятельность в туристской сфере:

- в 2022 году – на создание коллективных средств размещения в субъектах Российской Федерации (157,5 млн рублей);
- в 2023 году – основная поддержка направлялась на организацию объектов туристской инфраструктуры³⁴ в субъектах Российской Федерации (10,4 млрд рублей, или 44,4 % общего объема финансирования) и на создание коллективных средств размещения (12,3 млрд рублей, или 52,4 %)³⁵. Кроме того, бюджетные средства были направлены на обеспечение разработки федеральных туристических межрегиональных схем территориально-пространственного планирования³⁶ (640,6 млн рублей, или 2,7 %) и на завершение объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках создания туристских кластеров, строительство которых было начато Ростуризмом в 2019 году (108,6 млн рублей, или 0,5 %).

31. Соглашение о предоставлении субсидии от 30 декабря 2021 г. № 174-09-2022-001.

32. На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 г. № 2525-р из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделено 391,3 млн рублей. Кассовое исполнение составило 372,4 млн рублей (95,2 %).

33. Соглашение с Правительством Кемеровской области – Кузбасса от 20 марта 2023 г. № 069-09-2023-555 и дополнительное соглашение от 11 апреля 2023 г. № 069-09-2023-555/1.

34. Создание (развитие) пляжей, кемпинг-размещения, нестационарной причальной инфраструктуры, плавательных бассейнов, нестационарных пунктов питания, обустройство детских и спортивных зон отдыха, разработка национальных туристских маршрутов, включая элементы системы навигации, развитие доступной туристской среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья и т. п.

35. Создание модульных некапитальных средств размещения в субъектах Российской Федерации (8 096,3 млн рублей, или 34,4 %) и государственная поддержка инвестиционных проектов по созданию туристической инфраструктуры в форме льготного кредитования (4 227,6 млн рублей, или 18 %).

36. Имущественный взнос Российской Федерации в государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» на цели осуществления вклада в имущество общества с ограниченной ответственностью «Новые Городские Проекты» (далее – ООО «ПроГород») на обеспечение разработки федеральных туристических межрегиональных схем территориально-пространственного планирования.

Рисунок 6

Направления и объемы расходования бюджетных средств Минэкономразвития России на реализацию мероприятий в 2022–2023 годах

млн руб.

Создание модульных некапитальных средств размещения

8 253.8

Создание туристической инфраструктуры в форме льготного кредитования

4 227.6

Региональные программы по проектированию туристского кода центра города

5 956.2

Развитие туристической инфраструктуры (создание и развитие пляжей и национальных туристских маршрутов)

3 018.2

Развитие инфраструктуры туризма (туристское оборудование, плавательные бассейны, туристская среда для лиц с ограниченными возможностями)

1 461.2

Разработка федеральных туристических межрегиональных схем территориально-пространственного планирования

640.2

Завершение строительства обеспечивающей инфраструктуры, начатой Ростуризмом в 2019 году

108.6

Наибольший вес в финансировании мероприятий имеют мероприятия по созданию модульных некапитальных средств размещения и по поддержке региональных программ по проектированию туристского центра города (обустройство туристского центра города на территории муниципального образования).

Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств на указанные цели были доведены до Минэкономразвития России в марте – апреле 2023 года³⁷, за исключением бюджетных средств в сумме 4,1 млрд рублей на создание модульных некапитальных средств размещения за счет резервного фонда Правительства Российской Федерации (доведены в сентябре 2023 года³⁸).

8.2.2.3. Соглашения о предоставлении субсидий, заключенные Минстроем России, Минэкономразвития России с субъектами Российской Федерации, соответствуют типовой форме соглашений, заключены в установленный срок в соответствии с правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета.

Средства федерального бюджета доведены до получателей в полном объеме. Нецелевого использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию ФП «Развитие инфраструктуры», не установлено.

8.3. Оценка результативности использования средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на создание в субъектах Российской Федерации туристской инфраструктуры, а также бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ»

8.3.1. Проверка результативности использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционных проектов

Важной мерой повышения конкурентоспособности туристского продукта территорий является поддержка реализации программ и проектов субъектов Российской Федерации по развитию туристской инфраструктуры³⁹, которая в 2019–2023 годах реализовывалась через создание в субъектах Российской Федерации туристских кластеров (создание обеспечивающей инфраструктуры – за счет бюджетных средств), создание туристской инфраструктуры (гостиничные, развлекательные, оздоровительные, спортивные комплексы, точки общественного питания и пр.) – за счет средств инвесторов.

Финансирование объектов обеспечивающей инфраструктуры осуществлялось на основании соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (в 2019–2022 годах – Ростуризмом, в 2023 году – Минэкономразвития России).

37. Бюджетные ассигнования на начало года Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024–2025 годов» Минэкономразвития России не предусмотрены и были зарезервированы Минфином России.

38. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2023 г. № 2480-р.

39. Стратегия развития туризма (раздел 5 «Туристская и обеспечивающая инфраструктура»).

В 2018 и 2019 годах произведен отбор инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров, по итогам которого для финансирования было отобрано 93 объекта обеспечивающей инфраструктуры, входящих в 33 туристских кластера⁴⁰ в 28 субъектах Российской Федерации.

Отобранные для реализации туристские кластеры включали в себя создание 728 объектов обеспечивающей и туристской инфраструктуры.

Рисунок 7

Структура инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров



При этом только в шести субъектах Российской Федерации⁴¹ были подтверждены и профинансираны за счет средств федерального бюджета все объекты обеспечивающей инфраструктуры, создание которых заявлялось в паспортах инвестиционных проектов, то есть только 18 % туристских кластеров.

40. В том числе 12 кластеров со сроком реализации до 2023 года включительно и 21 инвестиционный проект – с 2024 года до 2030 года.

41. Карачаево-Черкесская Республика (кластер «Эко-курорт Кавминводы» субкластер «Русская поляна») – 1 объект обеспечивающей инфраструктуры, Хабаровский край (кластер «Амур-Хабаровск») – 2, Мурманская область (кластер «Хибины») – 2, Новгородская область (кластер «Исторический центр Великого Новгорода») – 3, Оренбургская область (кластер «Соленые озера») – 7, Чеченская Республика (кластер «Кезеной-Ам») – 1.

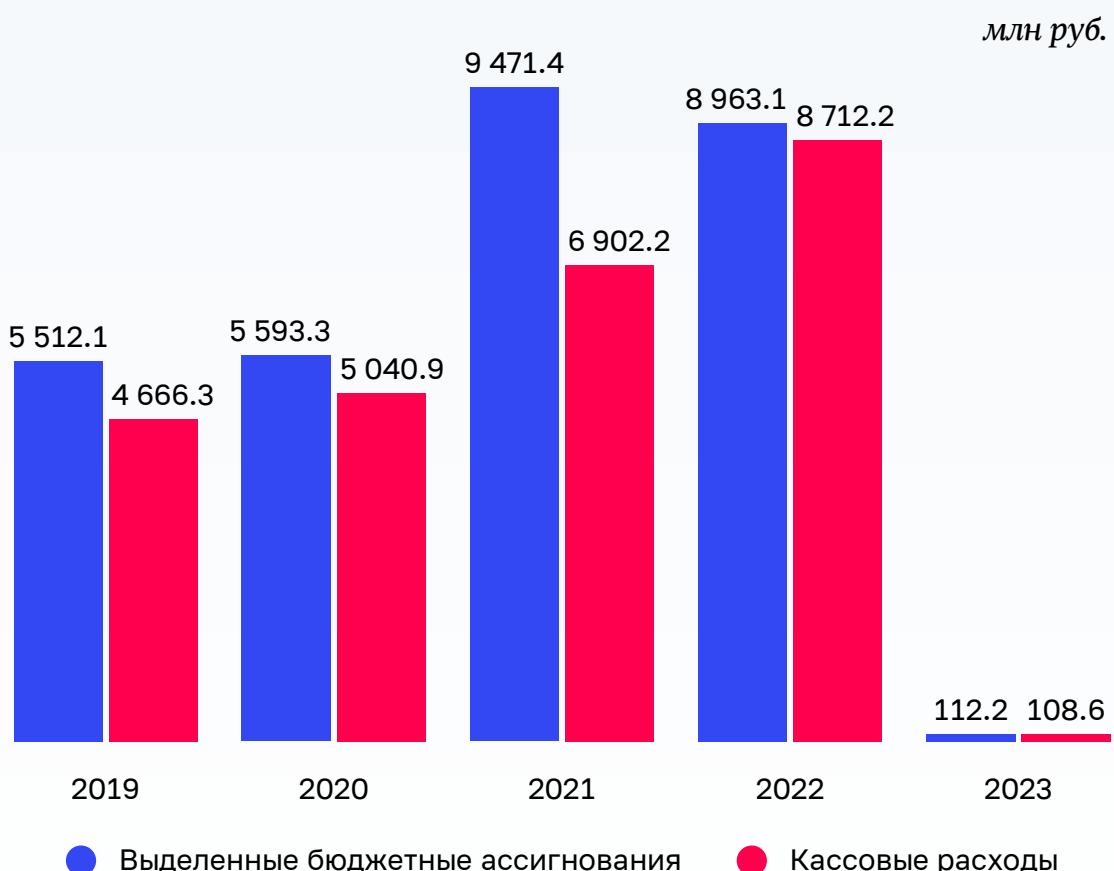
В остальных субъектах утверждено и профинансирано создание от 2 до 75 % объектов обеспечивающей инфраструктуры в составе инвестиционных проектов туристских кластеров⁴².

В 2019–2023 годах на создание 93 объектов обеспечивающей инфраструктуры (дороги, инженерные сети, строительство набережных, берегоукрепление и пр.) было направлено 35 687,9 млн рублей бюджетных средств, в том числе 29 652,1 млн рублей – за счет средств федерального бюджета (83,1 %) и 6 035,8 млн рублей – за счет региональных бюджетов (16,9 %). Срок ввода объектов – 2019–2023 годы.

В указанные годы из выделенных средств федерального бюджета на создание обеспечивающей инфраструктуры субъектами Российской Федерации было использовано 25 430,2 млн рублей, неиспользованные средства составили 4 221,9 млн рублей, или более 14 % от выделенных.

Рисунок 8

Использование средств федерального бюджета в 2019–2023 годах



42. Например, в паспортах инвестиционных проектов ТК «Ока-Волга» (Нижегородская область) заявлялось строительство 54 объектов обеспечивающей инфраструктуры; ТК «На великом чайном пути» (Республика Бурятия) – 26 объектов, ТК «Малые города Ивановской области» (Ивановская область) – 21 объекта; ТК «Ворота Байкала» (Иркутская область) – 15 объектов. Фактически в указанных субъектах Российской Федерации профинансирано строительство только по одному объекту обеспечивающей инфраструктуры.

Анализ исполнения соглашений⁴³ показал, что в 2019–2023 годах рядом субъектов Российской Федерации не выполнялись обязательства по соблюдению графика выполнения мероприятий по строительству объектов обеспечивающей инфраструктуры, что приводило к затягиванию сроков ввода объектов в эксплуатацию.

Так, в 2019 году не введены в эксплуатацию 5 объектов обеспечивающей инфраструктуры из 12 запланированных к вводу, в 2020 году – 13 объектов из 17, в 2021 году – 21 объект из 31, в 2022 году – 16 объектов из 27, в 2023 году – 1 объект из 7⁴⁴.

Рисунок 9

Техническая готовность объектов обеспечивающей инфраструктуры, которые должны быть введены в эксплуатацию



% технической готовности объектов, не введенных в эксплуатацию:

- в 2019 году – от 3,8 до 89 %⁴⁵;
- в 2020 году – от 3 до 97,3%⁴⁶;
- в 2021 году – от 0 до 9 %;
- в 2022 году – от 0 до 99%⁴⁷;
- в 2023 году – 0 %⁴⁸.

43. Соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (далее – соглашения) на строительство (реконструкцию) объектов обеспечивающей инфраструктуры.

44. Информация по количеству объектов обеспечивающей инфраструктуры, не введенных в эксплуатацию на 1 января 2024 года, представлена на странице 28.

45. 1 объект – в Хабаровском крае, 2 объекта – в Вологодской области и 2 объекта – в Нижегородской области.

46. 2 объекта – в Республике Алтай, 1 объект – в Чувашской Республике, 1 объект – в Приморском крае, 2 объекта – в Хабаровском крае, 1 объект – в Вологодской области, 1 объект – в Иркутской области, 1 объект – в Мурманской области, 1 объект – в Нижегородской области, 1 объект – в Псковской области, 2 объекта – в Тверской области.

47. 1 объект – в Республике Алтай; 5 объектов – в Карачаево-Черкесской Республике; 1 объект – в Приморском крае; 1 объект – в Хабаровском крае; 3 объекта – в Псковской области; 1 объект – в Тверской области; 2 объекта – в Иркутской области; 1 объект – в Новгородской области; 1 объект – в Республике Татарстан.

48. 1 объект – в Иркутской области.

Например, в 2020–2022 годах бюджету Ярославской области предоставлялись средства федерального бюджета в размере 135,4 млн рублей на строительство объекта обеспечивающей инфраструктуры⁴⁹ туристского кластера «Ярославская Ривьера».

В нарушение условий соглашения о предоставлении из федерального бюджета бюджету Ярославской области субсидии на софинансирование строительства Дороги субъектом не обеспечено достижение технической готовности объекта⁵⁰ в соответствии с Графиком выполнения мероприятий.

Так, согласно отчетам об исполнении Графика выполнения мероприятий (далее – Отчет об исполнении графика) по состоянию на 1 января 2021 года значение показателя «Техническая готовность объекта капитального строительства на конец отчетного периода» по 1 этапу дороги «Строительство участка дороги от границы д. Калита до северной границы взлетно-посадочной полосы» (далее – 1 этап Дороги) составило 0 % вместо 50 %, по состоянию на 1 января 2022 года – по 1 этапу Дороги составило 92 % вместо 100 %, по 2 этапу Дороги «Строительство развязки дорог в районе д. Калита, д. Минино» – составило 0 % вместо 100 %, по 3 этапу Дороги «Строительство участка дороги в районе д. Калита, д. Минино» – 0 % вместо 100 %.

Акт приемки законченного строительством 1 этапа Дороги подписан 16 сентября 2022 года.

Таким образом, Дорога построена частично, так как реализован только 1 из 3 этапов строительства.

При этом работы подрядчика⁵¹, принятые Управлением жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи администрации Рыбинского муниципального района 11 декабря 2020 года на сумму 16,6 млн рублей⁵², были оплачены только 25 марта 2021 года⁵³, то есть на 73 дня позже срока, установленного муниципальным контрактом⁵⁴.

Также в ходе контрольного мероприятия установлено, что Министерством инвестиционной политики Новгородской области, как уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, допущено нарушение срока ввода в эксплуатацию трех объектов обеспечивающей инфраструктуры⁵⁵, предусмотренных графиком выполнения мероприятий по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства в рамках создания ТК «Исторический центр Великого Новгорода».

-
49. Объект «Дорога Калита – Взлетная полоса – Стрельбище (на территории «Ярославское взморье»)» – 3 этапа (далее – Дорога).
50. Соглашение от 25 декабря 2019 г. № 174-09-2020-032 между Федеральным агентством по туризму и Правительством Ярославской области, согласно которому Правительство Ярославской области обязуется обеспечить исполнение графика выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству объектов капитального строительства (далее – График выполнения мероприятий) (пункт 4.3.4 соглашения).
51. ООО «ЯРАВТОДОР» (ИНН 7602110885).
52. Акты о приемке выполненных работ от 27 ноября 2020 г. № 1, 2, 3 и от 10 декабря 2020 г. № 1, 2, 3.
53. Платежные поручения от 25 марта 2021 г. № 396056 и 396058.
54. Пункт 5.2 муниципального контракта от 22 октября 2020 г. № 0171200001920001733-71/20.
55. Разрешения на ввод в эксплуатацию по объекту «Реконструкция набережной Александра Невского (участок от моста Александра Невского до церкви Бориса и Глеба на Торговой стороне)» – получено 29 июля 2022 г. № 53-RU301000-21-2022 (позже на 182 дня); по объекту «Реконструкция ул. Ильина (участок от Большой Московской ул. до церкви Спаса Преображения на Торговой стороне)» – 14 июля 2022 г. № 53-RU201000-17-2022 (позже на 167 дней); по объекту «Реконструкция набережной Александра Невского (участок около гост. Россия с учетом проектируемого причала)» – 27 декабря 2023 г. № 53-23-51-2023 (позже на 12 месяцев).

На 1 января 2024 года не введено в эксплуатацию 25 объектов обеспечивающей инфраструктуры в 13 субъектах Российской Федерации с общим объемом средств федерального бюджета, затраченных на их строительство в 2019–2023 годах, в общей сумме 12,3 млрд рублей (степень готовности этих объектов составляет от 0 до 100 %), в том числе:

- 14 объектов – в рамках обеспечения непрерывности переданных Минэкономразвития России функций упраздненного Ростуризма⁵⁶,
- 1 объект – в рамках неисполнения своих обязательств Правительством Иркутской области по соглашению о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации⁵⁷;
- 10 объектов на завершение реализации которых бюджетные ассигнования предусмотрены Минстроем России на 2026 год⁵⁸.

Так, в нарушение пункта 4.3.4 Соглашения Правительством Иркутской области не исполнен график выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству, реконструкции, включая элементы реставрации, технического перевооружения объектов капитального строительства⁵⁹, объект обеспечивающей инфраструктуры туристского кластера «Ворота Байкала» «Строительство объектов инфраструктуры для обустройства особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории муниципального образования, Слюдянский район, улично-дорожная сеть с наружным освещением (1 этап)» в установленный соглашением срок (декабрь 2023 года) в эксплуатацию не введен.

По состоянию на 1 января 2024 года техническая готовность объекта составляет 0 % при плановом показателе 100 %.

По 14 незавершенным объектам обеспечивающей инфраструктуры, переданным от Ростуризма⁶⁰, а также в целом по реализации инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров информация в Минэкономразвития России отсутствует.

За счет всех источников общий объем финансирования мероприятий по созданию туристских кластеров (объектов обеспечивающей и туристской инфраструктуры) составил 110 497,9 млн рублей, в том числе: в 2019 году – 19 337,5 млн рублей, в 2020 году – 23 718,1 млн рублей, в 2021 году – 33 361,3 млн рублей, в 2022 году – 33 939,1 млн рублей, в 2023 году – 141,9 млн рублей. Данные в разрезе источников финансирования по годам представлены на диаграмме.

-
56. Указ Президента Российской Федерации от 20 октября 2022 г. № 759 Федеральное агентство по туризму упразднено, его функции переданы Минэкономразвития России, являющееся его правопреемником.
57. Соглашение от 9 июня 2023 г. № 139-09-2023-180 о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету Иркутской области на государственную поддержку инвестиционных проектов путем софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости (далее – Соглашение).
58. Минстрою России предусмотрены бюджетные ассигнования на 2026 год в объеме 5,9 млрд рублей.
59. Приложение № 5 к Соглашению.
60. Кредиторская и дебиторская задолженности в бухгалтерском учете Минэкономразвития России по указанным 14 объектам отсутствуют, от упраздненного Ростуризма не передавалась.

Рисунок 10

Источники финансирования объектов инфраструктуры ТК*



* По данным Минэкономразвития России (Ростуризма) и ГИИС «Электронный бюджет». В 2023 году данные о привлеченных внебюджетных средствах в Минэкономразвития России отсутствуют.

В 2019–2022 годах часть субъектов Российской Федерации не выполняли взятые на себя обязательства по привлечению внебюджетных источников на создание туристской инфраструктуры:

- в 2020 году субъектами Российской Федерации привлечено инвестиций в основной капитал туристской инфраструктуры (внебюджетных источников) на общую сумму 13,44 млрд рублей, или 77 % запланированного объема (17,29 млрд рублей)⁶¹;
- в 2021 году – 20,9 млрд рублей, или 83,3 % (25,1195 млрд рублей)⁶²;
- в 2022 году в целом указанный показатель достигнут и составил 25 млрд рублей, или 106,6 % (23,4 млрд рублей)⁶³;

61. В 2020 году не достигли значений указанного показателя 12 из 25 субъектов Российской Федерации.

62. В 2021 году не достигли значений указанного показателя 9 из 25 субъектов Российской Федерации.

63. В 2022 году не достигли значений указанного показателя 4 из 20 субъектов Российской Федерации.

- в 2023 году показатель результативности «Объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру (внебюджетные источники)» из соглашений о предоставлении субсидии исключен, в связи с чем Минэкономразвития России не обладает информацией о внебюджетных источниках по созданию туристской инфраструктуры.

Невыполнение указанного выше показателя отражалось на реализации инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров.

Например, при реализации инвестиционного проекта⁶⁴ ТК «Исторический центр Великого Новгорода» за счет внебюджетных источников было запланировано создание семи объектов туристской инфраструктуры, из которых по состоянию на начало 2024 года создан только один объект, два объекта находятся в стадии строительства с вводом в эксплуатацию в 2025 году, строительство четырех объектов не начато или приостановлено.

В целом по итогам создания туристских кластеров в 2019–2023 годах⁶⁵ инвесторами введен в эксплуатацию только 51 объект туристской инфраструктуры, заявленный в инвестиционных проектах, и осуществляется строительство 62 объектов (из 420 объектов, включенных в инвестиционные проекты по созданию туристских кластеров).

Анализ установленных в соглашениях показателей результативности использования субсидии показал, что систематическое изменение показателей не позволяет в полной мере оценивать исполнение субъектами Российской Федерации взятых на себя обязательств по достижению результатов использования предоставленных субсидий на протяжении всего периода реализации инвестиционных проектов.

Анализ создания туристских кластеров показал, что по состоянию на 1 января 2024 года свои обязательства по созданию обеспечивающей инфраструктуры выполнили только три субъекта Российской Федерации⁶⁶.

Например, на 1 января 2024 года в Оренбургской области⁶⁷, в Карачаево-Черкесской Республике⁶⁸ и в Хабаровском крае⁶⁹ частично не введены в эксплуатацию объекты как обеспечивающей, так и туристской инфраструктуры.

64. Период реализации – 2020–2024 годы.

65. По информации субъектов Российской Федерации, полученной по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

66. Республика Бурятия (ТК «На великом чайном пути»), Республика Северная Осетия – Алания (ТК «Горная Дигория»), Мурманская область (ТК «Хибины»).

67. ТК «Соленые озера» (срок реализации 2019–2025 годы) – не введены в эксплуатацию 1 объект обеспечивающей (срок ввода – декабрь 2023 года) и 5 объектов туристской инфраструктуры (при плане 6 объектов)

68. ТК «Эко-курорт Кавминводы» (срок реализации – 2022 год) – по 1 объекту обеспечивающей (срок ввода – декабрь 2022 года) и туристской инфраструктуры.

69. ТК «Амур-Хабаровск» (срок реализации – 2019–2023 годы) – 1 объект обеспечивающей инфраструктуры (при плане – 2), срок ввода – декабрь 2021 года, 2 объекта туристской инфраструктуры (при плане – 3 объекта).

Всего в период с 2019 по 2023 год при создании 33 туристских кластеров построено (реконструировано):

- 68 объектов обеспечивающей инфраструктуры, в том числе 21 объект дорожно-уличной сети протяженностью более 70 км, 3 моста, построено и реконструировано 12 набережных и берегозащитных укреплений, 14 объектов инженерной инфраструктуры (наружные сети, системы водоотведения, очистные сооружения) и иные объекты (системы освещения, причальные сооружения, система искусственного оснежения, благоустройство территорий и прочее);
- 51 объект туристской инфраструктуры: 25 гостиничных и оздоровительных комплексов с различной степенью комфортности, 19 спортивных и торгово-развлекательных центров, 4 пункта питания (в том числе с собственным производством) и иные объекты (парк, солнечная электростанция, взлетно-посадочная полоса).

Так как инвестиционный проект представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий по созданию обеспечивающей и туристской инфраструктуры в целях формирования туристского кластера, изменение объема создаваемой обеспечивающей инфраструктуры нарушает его целостность, что побуждает инвесторов менять сроки, объемы инвестиций или отказываться от создания туристской инфраструктуры в составе реализуемого туристского кластера.

Например, по информации Нижегородской области⁷⁰, в связи с неподтвержденным финансированием за счет средств федерального бюджета пять объектов обеспечивающей инфраструктуры паломническо-туристского кластера «Арзамас – Дивеево – Саров» инвестор ООО «СаровИнвест» принял решение воздержаться от реализации запланированных мероприятий по созданию средств размещения на территории кластера.

В 2019–2023 годах отсутствовала система мониторинга о ходе реализации мероприятий по созданию туристских комплексов в части выполнения субъектами Российской Федерации своих обязательств по строительству (реконструкции) обеспечивающей и туристской инфраструктуры в рамках инвестиционных проектов.

Анализ информации, представленной регионами по запросу Счетной палаты Российской Федерации, показал, что оценка результативности не проводилась по 26 из 33 создаваемых туристских кластеров, или в 79 % (в 23 из 28 субъектов Российской Федерации).

Вместе с тем положительный эффект от создания туристских кластеров подтверждается данными мониторинга, проводимого в 2020–2022 годах 5 субъектами Российской Федерации по 7 туристским кластерам⁷¹, а также данными Росстата

70. Ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2023 г. № ЗИ12/3280/12-04.

71. Алтайский край – ТК «Зихия», Мурманская область – ТК «Хибины», Нижегородская область – ТК «Арзамас – Дивеево – Саров», ТК «Ока – Волга», ТК «Индустриально-туристский парк «Баташев» г. Выкса», Ярославская область – ТК «Ярославская Ривьера», Чеченская Республика – ТК «Казеной-Ам».

по показателю «Численность размещенных лиц в коллективных средствах размещения» за период 2019–2022 годов⁷².

В целом по Российской Федерации значение указанного показателя в 2022 году превысило уровень 2019 (допандемийного) года в 66 % субъектов Российской Федерации, при этом в субъектах Российской Федерации, где создавались туристские кластеры, рост показателя составил 75 %.

Анализ⁷³ темпов роста показателя в период с пандемийного 2020 года по 2022 год в туристских кластерах относительно темпов роста в целом по субъектам Российской Федерации, в которых они располагаются, показал, что в 86 % случаев показатель туристских кластеров рос быстрее показателя в целом по субъекту Российской Федерации. Например, в Ярославской области значение показателя численности размещенных лиц в КСР туристского комплекса «Ярославское взморье» в 2022 году относительно уровня 2020 года составило 231 %, в то время как в целом по субъекту Российской Федерации – 138 %.

Информация о достижении критериев результативности использования средств федерального бюджета, направленных на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры, представлена в приложении № 7 к отчету (ДСП).

Оценка использования средств федерального бюджета, выделенных в 2021–2023 годах в рамках ФП «Развитие инфраструктуры» на реализацию инвестиционных проектов в Ярославской области и Новгородской области, приведена в приложении № 8 к отчету.

8.3.2. Проверка результативности использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров

Минстроем России в целях обеспечения инженерной и транспортной инфраструктурой в 2022–2026 годах объектов капитального строительства, реализуемых с участием АО «Корпорация Туризм.РФ», по заявкам 11 субъектов Российской Федерации отобрано 44 мероприятия⁷⁴, из них 34 мероприятия, связанные с капитальным строительством объектов, 10 мероприятий – с возмещением затрат на технологическое присоединение к сетям.

В 2023 году осуществлялось финансирование 25 объектов капитального строительства и технологического присоединения⁷⁵ из 41 объекта, начало строительства которых

72. ЕМИСС: <https://fedstat.ru/indicator/31560>, данные по итогам 2023 года предоставляются Росстатом в 2024 году.

73. По субъектам Российской Федерации, которые предоставили по туристским кластерам информацию по показателю.

74. Из них 16 объектов, связанных с реконструкцией и строительством автомобильных дорог (36 %).

75. Технологическое присоединение – услуга, оказанная сетевой организацией для подключения энергопринимающих устройств юридических лиц к электрическим сетям.

изначально предусматривалось в 2022–2023 годах. Сокращение количества профинансированных объектов связано с перераспределением объемов субсидий между субъектами Российской Федерации, в том числе из-за отсутствия проектной документации на отдельные объекты капитального строительства и направлением субсидий на объекты с высокой степенью готовности.

На 1 января 2024 года из шести запланированных к вводу в эксплуатацию в 2023 году объектов инженерной инфраструктуры введены в эксплуатацию только два объекта в Пермском крае⁷⁶, по двум объектам⁷⁷ завершены строительно-монтажные работы, оформляется ввод объектов в эксплуатацию. Причинами переноса сроков ввода в эксплуатацию двух объектов⁷⁸ с технической готовностью 63 и 89 % являлась необходимость внесения изменений в проектную документацию и в смету контракта и отсутствие в 2023 году необходимого объема бюджетных ассигнований, полностью покрывающего потребность на реконструкцию объекта⁷⁹.

На 1 января 2024 года в стадии строительно-монтажных работ находятся 5 объектов (техническая готовность от 7 до 89 %), по 17 объектам – проводятся проектно-изыскательские работы, по 18 объектам – срок начала реализации мероприятий перенесен на 2024 год⁸⁰.

Из-за наличия рисков несвоевременного выполнения сроков реализации объектов инженерной инфраструктуры по четырем объектам Иркутской области и девяти объектам Челябинской области объем субсидий, предусмотренный на 2023 год субъектам Российской Федерации, перераспределен и восстановлен на 2024 год⁸¹.

Информация об объектах капитального строительства инженерной и транспортной инфраструктуры, мероприятиях по технологическому присоединению, объемах предусмотренных и использованных в 2022–2023 годах средств, в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в приложении № 9 к отчету.

В связи с тем, что субъектам Российской Федерации Минстроем России предоставляется консолидированная субсидия, в ГИИС «Электронный бюджет» отсутствует детализация мероприятий, связанных с технологическим присоединением объектов капитального строительства к сетям теплоснабжения, энергоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения в целях реализации инвестиционных

76. «Газопровод к Горнолыжному центру «Губаха», «Сети водоснабжения и водоотведения к п. Первомайский и объектам Всесезонного курорта «Губаха».

77. «Комплексный туристический проект «Кленовая роща», «Экокурорт «Лагонаки».

78. «Комплекс обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационного кластера «Волжское море» для обслуживания туристических судов в устьевом участке р. Шоша (4 этап)», «Реконструкция участка автомобильной дороги ул. Краснооктябрьская (от автодороги «Кунгур-Соликамск» до ПКЗ автомобильной дороги на с/о «Каменный цветок»).

79. Объем обоснованной потребности рассчитывается по формуле, установленной Правилами № 2439 (приложение № 4) к государственной программе Российской Федерации «Развитие туризма».

80. Основными причинами переноса сроков является отсутствие положительного заключения государственной экспертизы проектной документации.

81. Пункт 7 раздела 2 протокола совещания под председательством заместителя председателя президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию – Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации И.Э. Файзуллина от 17 мая 2023 г. № 675-ПРМ-ИФ.

проектов⁸². Анализ заявок субъектов Российской Федерации показал, что из-за низкого уровня проработки представляемых в Минстрой России документов проекты, связанные с капитальным строительством и технологическим присоединением, могут менять свою категорию. Так, по результатам рассмотрения заявки Воронежской области в 2023–2024 годах планировалось строительство системы энергоснабжения спортивного комплекса «Ямань SPA RESORT»⁸³. На 1 января 2024 года данный объект переведен в категорию технологического присоединения, в связи с чем детализация в ГИИС «Электронный бюджет» по данному объекту отсутствовала⁸⁴.

Подпунктом «б» пункта 4 Правил № 2439⁸⁵ предусматривается предоставление субсидий на возмещение затрат на технологическое присоединение объектов капитального строительства к сетям специальным проектным компаниям⁸⁶ с участием в уставном капитале Общества. При этом в составе документов на предоставление субсидий Республики Адыгея, Приморского края и Кемеровской области представлены договоры, заключенные с коммерческими компаниями-инвесторами, которые владеют долей в уставных (складочных) капиталах СПК⁸⁷.

Пунктом 4.3.4 соглашений о предоставлении субсидий установлено, что субъект Российской Федерации обязуется обеспечить исполнение графика выполнения мероприятий⁸⁸, являющихся неотъемлемой частью 11 соглашений о предоставлении субсидий субъектам Российской Федерации⁸⁹. При этом в графиках выполнения мероприятий Минстроем России не установлены сведения по этапам проектирования и строительства (реконструкции) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в целях создания туристских кластеров, что не позволяет

-
82. В ГИИС «Электронный бюджет» отсутствует информация о наименовании объектов технологического присоединения, а также об объемах предусмотренных средств и кассового исполнения в разрезе объектов. Данные по объектам технологического присоединения получены исходя из информации, предоставленной Минстроем России, а также заявок субъектов Российской Федерации.
83. Строительство системы электроснабжения с целью технологического присоединения объектов капитального строительства к сетям электроснабжения в целях реализации инвестиционного проекта по строительству туристического культурно-развлекательного и спортивного комплекса «Ямань SPA RESORT».
84. По информации Минстроя России, с 2024 года в ГИИС «Электронный бюджет» предусмотрен модуль «Компонент управления капитальными вложениями», в котором предусмотрена полная детализация мероприятий, связанных с технологическим присоединением объектов капитального строительства к сетям.
85. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению создания инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2439 (далее – Правила № 2439), приложение № 4 к государственной программе Российской Федерации «Развитие туризма».
86. Специальная проектная компания – юридическое лицо, реализующее инвестиционный проект и (или) эксплуатирующий созданный туристический объект, в котором Общество является участником.
87. Республика Адыгея – ООО «Резорт Инвестмент», Приморский край – ООО «Истерн Аква Парадайз», Кемеровская область – ООО «Русбилд».
88. График выполнения мероприятий по проектированию и (или) строительству (реконструкции, в том числе с элементами реставрации, техническому перевооружению) объектов капитального строительства (приложение № 6 к соглашениям о предоставлении субсидий) (далее – график мероприятий).
89. Соглашения о предоставлении субсидий от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-063, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023- 061, от 9 августа 2022 году № 069-09-2022-678, от 8 августа 2022 году № 069-09-2022-680 от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-068, от 24 августа 2022 г. № 069-09-2022-679, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-064 от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-069, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-245, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-244, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-070, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-067.

осуществлять контроль за соблюдением сроков выполнения этапов проектирования и строительства (реконструкции) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры⁹⁰. Информация об отсутствии данных в графиках мероприятий представлена в приложении № 10 к отчету.

Анализ данных по срокам ввода в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры, графиков мероприятий и плановых значений результата использования субсидии свидетельствует о наличии разнотечений между сроками достижения показателей результата использования субсидии (далее – показатель результата) и датами ввода объектов в эксплуатацию. Несмотря на то, что результатом использования субсидий в 2022–2023 годах являлось создание инженерной и транспортной инфраструктуры на территории субъектов Российской Федерации в целях развития туристских кластеров, установленные Минстроем России в соглашениях о предоставлении субсидий, плановые значения достигнуты субъектами Российской Федерации в 2022–2023 годах в основном за счет заключения контрактов на проектирование объектов капитального строительства и технологическое присоединение к сетям.

Например, по соглашению от 8 августа 2022 г. № 069-09-2022-680, заключенному Минстроем России с Правительством Кемеровской области – Кузбассом, срок завершения строительства пяти объектов инженерной инфраструктуры и технологического присоединения установлен на 2024–2026 годы⁹¹.

При этом срок достижения показателя результата по пяти объектам⁹² – на 31 декабря 2022 года. Согласно отчету о достижении значений результатов на 1 января 2023 года фактически достигнутые значения составляют пять единиц, несмотря на то, что графиком мероприятий в октябре 2022 года планировалось только заключение контрактов на разработку проектной документации. Таким образом, результатом использования субсидии являлось заключение контрактов на проектирование объектов капитального строительства.

По итогам 2022 года не достигнуты показатели результата Тверской областью⁹³.

Несмотря на информирование субъектов Российской Федерации о недопустимости нарушения сроков предоставления отчетности⁹⁴, Минстроем России не осуществлен должный контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации обязательств,

-
- 90. По состоянию на 1 октября 2024 года. По информации Минстроя России, графики выполнения мероприятий заполнены с учетом текущей стадии реализации объектов.
 - 91. Согласно паспортам инвестиционных проектов, срок ввода трех объектов инженерной инфраструктуры установлен в 2024 году, одного объекта – в 2026 году, оплата компенсации инвестору за технологическое присоединение – в 2025 году.
 - 92. Приложение № 3 к соглашению о предоставлении субсидии «Значения результатов использования субсидий».
 - 93. По соглашению от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-068 плановое значение установлено 2 объекта, фактическое значение – 0 объектов.
 - 94. Письмо Минстроя России от 14 апреля 2023 г. № 21135-СБ/00.

предусмотренных пунктом 4.3.6 соглашений⁹⁵, в результате чего субъектами Российской Федерации в 2022–2023 годах допускались систематические нарушения сроков предоставления отчетности о расходах, достижении значений результатов и исполнении графиков мероприятий.

Информация о нарушении субъектами Российской Федерации сроков предоставления отчетности в рамках соглашений о предоставлении субсидий в 2022–2023 годах представлена в приложении № 11 к отчету.

В 2022 году неиспользованных объемов субсидий, предоставленных субъектам Российской Федерации на реализацию мероприятий инженерной инфраструктуры, не имелось, в 2023 году остаток составил 0,4 млн рублей.

В 2022–2023 годах при реализации государственных контрактов в Республике Адыгея и Пермском крае образовалась экономия средств федерального бюджета в общей сумме 934,3 тыс. рублей, которая направлена в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

Информация о достижении критериев результативности использования средств федерального бюджета, направленных на софинансирование строительства (реконструкции) объектов инженерной и транспортной инфраструктуры и СТК «Шерегеш», на 1 января 2024 года представлена в приложении № 12 к отчету.

8.3.3. Проверка результативности использования субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий СТК «Шерегеш»

На 1 января 2023 года⁹⁶ плановые значения технической готовности объектов капитального строительства в рамках реализации мероприятий СТК «Шерегеш» достигнуты по трем из восьми объектов, из них два объекта введены в эксплуатацию⁹⁷. В 2023 году Минстроем России осуществлялось финансирование четырех объектов капитального строительства СТК «Шерегеш», из которых ввод в эксплуатацию в 2023 году планировался по трем объектам. Из четырех объектов СТК «Шерегеш», финансируемых в 2023 году⁹⁸ Минстроем России, по двум объектам изменены сроки строительства в сторону увеличения. По одному объекту⁹⁹, срок завершения строительства которого планировался в 2023 году, техническая готовность

-
95. Соглашения о предоставлении субсидий от 8 августа 2022 г. № 069-09-2022-680, от 9 августа 2022 г. № 069-09-2022-678, от 24 августа 2022 г. № 069-09-2022-679, и в соответствии с пунктом 4.3.9 соглашений от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-061, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-063, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-065, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-066, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-067, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-068, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-069, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-070, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-244, от 27 декабря 2022 г. № 069-09-2023-245.
96. Ответственным за реализацию восьми мероприятий по реализации обеспечивающей инфраструктуры СТК «Шерегеш» в 2022 году являлся Ростуризм.
97. Объекты: «Строительство автодороги в зону спортивно-туристического комплекса «Шерегеш». 1 этап», разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 23 декабря 2022 года № 42-12-7-2022, «Строительство автодороги в зону спортивно-туристического комплекса «Шерегеш». 3 этап», разрешение на ввод объекта в эксплуатацию от 31 декабря 2022 года № 42-12-8-2022.
98. По соглашению от 20 марта 2023 г. № 069-09-2023-555 плановое значение установлено 5 объектов, фактическое значение составило 4 объекта.
99. Канализационные очистные сооружения хозяйствственно-бытовых и привозных сточных вод сектора «Е» СТК «Шерегеш».

на 1 января 2024 года составила 67,4 %, по остальным объектам СТК «Шерегеш» – от 22 до 25 %.

В 2023 году неиспользованные объемы субсидии, предоставленные Минстроем России на реализацию мероприятий СТК «Шерегеш», отсутствовали.

С 2024 года Минстрой России определен ответственным за завершение 10 ранее начатых в регионах мероприятий по строительству объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, требующих завершения строительства¹⁰⁰. На завершение строительства указанных объектов восьми субъектам Российской Федерации требуется¹⁰¹ 6 381,3 млн рублей средств федерального бюджета. Бюджетные ассигнования на указанные цели предусмотрены на 2026 год в объеме 5 897,3 млн рублей¹⁰².

Информация об объемах дополнительных средств, требующихся на завершение строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, представлена в приложении № 13 к отчету.

8.3.4. Проверка результативности использования бюджетных инвестиций, направленных в 2021–2023 годах в уставный капитал АО «Корпорация Туризм.РФ»

Минстроем России на 1 января 2024 года предоставлены Обществу бюджетные инвестиции на реализацию инвестиционных проектов в общем объеме 43,9 млрд рублей, неиспользованный остаток составил 32,4 млрд рублей, или 73 % от предоставленного объема.

Информация об объемах предоставленных в 2021–2023 годах Минстроем России бюджетных инвестиций и расходах Общества, источником финансового обеспечения которых являлись бюджетные инвестиции, на 1 января 2024 года представлена в приложении № 14 к отчету.

Общество учреждено как дочерняя организация АО «Курорты Северного Кавказа» 8 декабря 2020 года. С 29 декабря 2020 года единственным акционером Общества является Российская Федерация в лице Росимущества, владеющего 43 916,7 тыс. обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 1 тыс. рублей каждая. Уставный капитал Общества на 1 января 2024 года составляет 43,9 млрд рублей.

С 2021 года в соответствии с Методическими рекомендациями по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных

-
100. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2024 г. № 151 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие туризма», предусматривающее включение Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, возникающих при завершении ранее начатых мероприятий по строительству (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости».
101. По итогам инвентаризации, проведенной Минэкономразвития России, Минстроем России и Минфином России в марте 2023 года. Письмо Минэкономразвития России от 18 апреля 2023 г. № 13250-ВД/Д29.
102. Федеральный закон от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025–2026 годов».

обществ¹⁰³ Общество включено в перечень организаций, формирование и применение ключевых показателей эффективности деятельности (далее – КПЭ) которых осуществляется как для института развития¹⁰⁴.

Определенные в Уставе Общества основные цели деятельности характерны для организационно-правовой формы некоммерческой организации в форме корпорации, а именно: содействие проведению государственной политики в сфере туризма, повышение инвестиционной привлекательности и содействие организации и реализации инвестиционных проектов в сфере туризма на территории Российской Федерации.

При этом деятельность Общества, как коммерческой организации, регулируется Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Извлечение прибыли в соответствии с Уставом Общества¹⁰⁵ является также одной из основных целей деятельности Общества.

Коллегиальным органом управления Обществом является Совет директоров. Информация о составе Совета директоров Общества представлена в приложении № 15 к отчету.

Результатом деятельности Общества является обеспечение реализации инвестиционных проектов в рамках предоставленных бюджетных инвестиций. Объем финансового обеспечения деятельности Общества на 2021–2024 годы предусмотрен паспортом ФП «Развитие инфраструктуры».

8.3.4.1. В 2020 году финансирование Общества не осуществлялось.

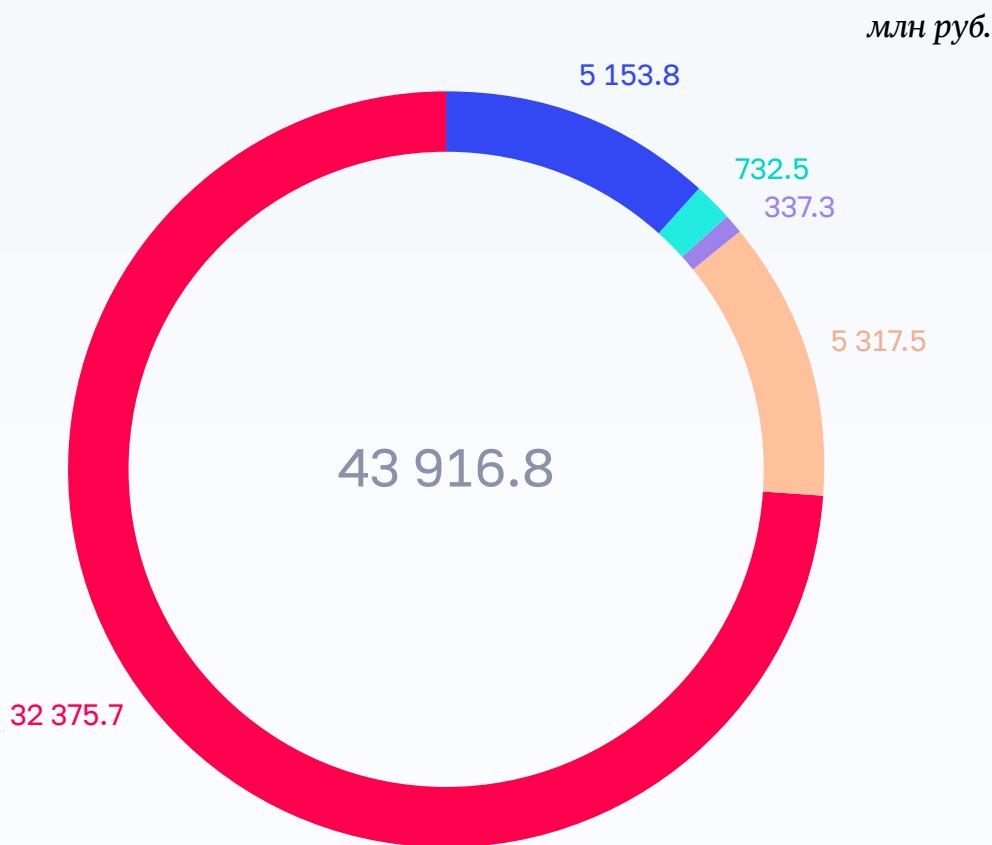
Бюджетные инвестиции в виде взносов в уставный капитал предоставлялись Обществу на основании распоряжений Правительства Российской Федерации¹⁰⁶, а также заключенных Обществом с Минстроем России договоров о предоставлении бюджетных инвестиций, в том числе на расходы, связанные с содержанием Общества.

Общество имеет лицевой счет, открытый в УФК по г. Москве, для расчетов за счет предоставленных из федерального бюджета инвестиций в виде взносов в уставный капитал на реализацию инвестиционных проектов (далее – бюджетные инвестиции) и расчетный счет в ПАО Сбербанк. Объем собственных средств на расчетном счете на 1 января 2024 года составляет 14 млн рублей. Источником формирования собственных средств Общества являлись средства, полученные от хозяйственной деятельности и размещенные на депозитных счетах.

-
103. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2021 г. № 3522-р внесены изменения в приложение № 1 к Методическим рекомендациям по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 3579-р (далее – также Методические рекомендации). Раздел 3 Перечня.
104. Институты развития – организации, целью деятельности которых в соответствии с их учредительными документами и (или) законодательством Российской Федерации является содействие проведению государственной политики и (или) развитию отдельных отраслей экономики Российской Федерации.
105. Утвержден распоряжением Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 18 июня 2021 г. № 241-р.
106. В 2021 году – от 15 мая 2021 г. № 1256-р – 6 300,0 млн рублей, от 4 октября 2021 г. № 2794-р (из резервного фонда Правительства Российской Федерации) – 11 580,2 млн рублей, в 2022 и 2023 годах – от 30 декабря 2022 г. № 3996-р – 15 978,2 млн и 10 058,3 млн рублей соответственно.

Рисунок 11

Направления расходования бюджетных инвестиций Обществом* в 2021–2023 годах



- Израсходовано на взносы в УК СПК
- Израсходовано на разработку мастер-планов
- Предоставлено займов на реализацию инвестпроектов
- Израсходовано на текущую деятельность Корпорации
- Остаток бюджетных инвестиций на конец отчетного периода

* Согласно договорам о предоставлении бюджетных инвестиций в 2021–2023 годах.

На обеспечение текущей деятельности Общества в 2021–2023 годах использовано 5 317,5 млн рублей.

Показатели финансовых планов на 2022 и 2023 годы неоднократно корректировались. Информация о выполнении финансовых планов (с учетом внесенных изменений) в 2021–2023 годах представлена в приложении № 16 к отчету.

8.3.4.2. Среднесписочная численность сотрудников Общества и фактические выплаты (после уплаты налога на доходы физических лиц) в разрезе категорий должностей представлена приложении № 17 к отчету (ДСП).

В проверяемом периоде Обществом также заключено 20 договоров гражданско-правового характера с физическими лицами, по которым оплачены работы (услуги) на сумму 4,9 млн рублей.

Наибольшую долю в общехозяйственных расходах Общества занимает оплата труда сотрудников с начислениями, а также аренда, содержание и эксплуатация помещений.

В 2021 году часть работ и услуг по разработке внутренних документов Общества осуществлялась с привлечением контрагентов. В рамках заключенных Обществом договоров в проверяемый период оказаны работы (услуги) на общую сумму 21,9 млн рублей. Информация о заключенных договорах представлена в приложении № 18 (ДСП) к отчету.

В 2021–2023 годах отмечается динамика увеличения расходов на содержание и эксплуатацию арендуемых Обществом помещений. Если в 2022 году на указанную статью расходов использовано 171,4 млн рублей, то в 2023 году – 188,7 млн рублей¹⁰⁷.

Информация о постатейной расшифровке общехозяйственных и коммерческих расходов Общества за 2021–2023 годы представлена в приложении № 19 к отчету.

Информация о произведенных расходах на ремонт арендованных Обществом помещений на 4 этаже здания по адресу: г. Москва, ул. Красная Пресня, дом 22, представлена в приложении № 20 (ДСП) к отчету.

8.3.4.3. В нарушение части 1 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ¹⁰⁸ Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд Общества¹⁰⁹ размещено в ЕИС Закупки с нарушением установленного срока на 18 дней.

В нарушение пункта 14 Положения о размещении в единой информационной системе¹¹⁰ утвержденное Обществом 23 февраля 2022 года изменение в план закупок на 2021 год размещено в ЕИС Закупки с нарушением установленного срока на 23 календарных дня.

В нарушение подпункта 6 пункта 1 Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана¹¹¹ Обществом при формировании планов закупок на 2021, 2022 и 2023 годы не обеспечено по отдельным позициям

107. С учетом оплаты и возврата гарантийного обеспечения.

108. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

109. Утверждено решением Совета директоров Общества (протокол от 17 июня 2021 г. № 2).

110. Положение о размещении в единой информационной системе, на официальном сайте такой системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» положения о закупке, типового положения о закупке, информации о закупке, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 908.

111. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2012 г. № 932.

выполнение требований по размещению сведений о количестве и объемах закупаемых товаров в натуральном выражении (указаны коды ОКЕИ¹¹² «642 и 876» – Еденица).

Так, План закупок на 2022 год не содержал сведения об объемах и количестве закупаемых товаров, работ и услуг в натуральном выражении (объемы указаны в условных единицах) на сумму 679,4 млн рублей, на 2023 год – 63,8 млн рублей.

8.3.4.4. Дебиторская задолженность Общества имела в проверяемый период тенденцию роста и по состоянию на 31 декабря 2023 года составила 97,8 млн рублей. Основными причинами ее образования являлись выданные авансы и займы СПК на реализацию инвестиционных проектов.

Причиной образования кредиторской задолженности на 31 декабря 2023 года в сумме 23,1 млн рублей являлись расчеты с поставщиками и подрядчиками по оплате выполненных работ и услуг, в том числе по оплате арендованных помещений.

8.3.4.5. Разработка Обществом мастер-планов осуществляется для туристских территорий, получивших наибольшее число баллов в соответствии с методикой оценки туристских территорий¹¹³, которая предусматривает четыре основных критерия оценки¹¹⁴ и семь дополнительных.

Дополнительные критерии оценки предусматривают получение наивысших баллов для территорий со значительным туристским потоком или устойчивым его ростом за последние три года, а также наличием у инвестора или инициатора проекта обеспечивающей инфраструктуры.

Задачами разработки мастер-плана является сбор, анализ и предоставление в составе единого документа консолидированной информации о развитии туристской территории, в том числе об инвестиционных лотах¹¹⁵ в целях осуществления инвестиционной деятельности на туристской территории¹¹⁶. В связи с тем, что задачей Общества является обеспечение реализации инвестиционных проектов, разрабатываемые мастер-планы являются одним из базовых документов, обеспечивающих планирование инвестиционной деятельности Общества.

Мероприятия по реализации инвестиционных проектов в рамках мастер-планов не синхронизированы в полной мере со стратегическими документами регионального

112. Общероссийский классификатор единиц измерения, утвержденный постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 г. № 366.

113. Методикой оценки туристских территорий, утвержденной приказом АО «Корпорация Туризм.РФ» от 26 мая 2022 № 26/05-01).

114. Соответствие целям Общества, наличие соглашения с регионом, наличие земельного участка соответствующей категорией для реализации проекта, наличие соглашения с правообладателем земельного участка.

115. В соответствии с приказом от 27 мая 2022 г. № 27/05-01 «Об утверждении Положения о мастер-планах развития туристских территорий» инвестиционный лот – объект инвестиционной деятельности, определенный в составе мастер-плана, в отношении которого может быть определен самостоятельный комплекс мероприятий, направленных на развитие одного или нескольких объектов туристской территории. Реализация инвестиционных лотов (проектов) может производиться как основным инвестором мастер-плана, так и сторонними инвесторами по представлению основного инвестора или выбранными на конкурсной основе.

116. Пункт 3.2 приказа Общества от 27 мая 2022 № 27/05-01 «Об утверждении Положения о мастер-планах развития туристских территорий».

уровня. Так, мероприятия отражены только в четырех отраслевых государственных программах субъектов Российской Федерации¹¹⁷ из восьми. Статус «масштабного инвестиционного проекта»¹¹⁸ присвоен шести проектам на трех туристских территориях¹¹⁹.

Рисунок 12

Информация о разработанных Обществом мастер-планах и предварительных концепциях в 2021–2023 годах



117. Государственная программа Алтайского края «Развитие туризма в Алтайском крае», утвержденная постановлением Правительства Алтайского края от 23 марта 2020 № 125, государственная программа Камчатского края «Развитие внутреннего и въездного туризма в Камчатском крае», утвержденная постановлением Правительства Камчатского края от 29 ноября 2013 г № 554-П, государственная программа Иркутской области «Туризм и индустрия гостеприимства», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 1 декабря 2023 г. N 1091-пп, государственная программа Республики Татарстан «Развитие сферы туризма и гостеприимства в Республике Татарстан», утвержденная постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 21 июля 2014 г. № 522.
118. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 1603 «Об утверждении критерии, которым должны соответствовать объекты социально-культурного назначения и масштабные инвестиционные проекты, для размещения (реализации) которых допускается предоставление земельного участка, находящегося в федеральной собственности, в аренду без проведения торгов».
119. Республика Адыгея, Республика Татарстан, Алтайский край.

На 1 января 2024 года Обществом разработано 9 мастер-планов.

Таблица 3. Информация по мастер-планам

№ п/п	Наименование предварительной концепции / мастер-плана	Наименование субъекта Российской Федерации
1	Мастер-план туристской территории «Лагонаки»	Республика Адыгея
2	Мастер-план туристской территории «Парк «Три вулкана»	Камчатский край
3	Мастер-план туристской территории «Долина Васта» («Турьев Хутор»)	Краснодарский край
4	Мастер-план туристской территории «Кондуки»	Тульская область
5	Мастер-план туристской территории «Абрау Дюрсо»	Краснодарский край
6	Мастер-план туристской территории «Горный воздух» («Долина «Айна»)	Сахалинская область
7	Мастер-план туристской территории «Лаишево» («Казань Марина»)	Республика Татарстан
8	Мастер-план туристской территории «Белокуриха Горная»	Алтайский край
9	Мастер-план туристской территории «Иркутск – Тальцы» («Байкальская слобода»)	Иркутская область

Кроме того, на 1 января 2024 года Обществом разработано восемь предварительных концепций¹²⁰. Четыре из девяти разработанных мастер-планов предполагают реализацию инвестиционных проектов с участием одного инвестора¹²¹. Перечень организаций, осуществляющих разработку мастер-планов и предварительных концепций, и стоимость оказанных услуг представлены в приложении № 21 к отчету.

При этом мастер-план «Долина Васта» разработан инвестором и представлен Обществу для его проверки и экспертной оценки. Кроме того, в нематериальных активах¹²² Общества учтена предварительная концепция «Большой Алтай», являющаяся согласно внутренним распорядительным документам Общества одним из этапов разработки мастер-плана.

Приказы Общества об утверждении мастер-планов туристских территорий «Долина «Айна», «Казань Марина» «Белокуриха Горная», «Байкальская слобода»¹²³ в ходе контрольного мероприятия на объекте проверки представлены не были¹²⁴.

-
120. Предварительная концепция – документ, который определяет основные направления развития туристической инфраструктуры на туристской территории. Утверждается Советом директоров Общества для дальнейшего мастер-планирования.
121. Мастер-планы: «Долина Васта», «Лагонаки», «Три вулкана», «Абрау Дюрсо».
122. Сальдовая ведомость по счету бухгалтерского учета 04.01 «Нематериальные активы организации» на 1 ноября 2023 года.
123. От 30 октября 2023 г. № 30/10-03, № 30/10-04, № 30/10-02, № 30/10-05.
124. Данные приказы представлены дополнительным письмом АО «Корпорация Туризм.РФ» от 25 января 2024 г. № СС-182.

В рамках мастер-планов реализуемые инвестиционные проекты преимущественно направлены на создание дополнительных мест в КСР. При этом семейный отдых приобретает большую популярность. Данной категорией туристов предъявляются особые требования к номерному фонду («семейный номер»). В большинстве КСР, создаваемых в рамках разработанных мастер-планов, данная категория представлена в ограниченном количестве, что создает дополнительные предпосылки для развития рынка аренды краткосрочного жилья для целей туризма.

Информация о динамике числа лиц, размещенных в КСР, среднем числе бронирований и краткосрочной аренде жилья для целей туризма представлена в приложении № 22 к отчету.

Разработка мастер-планов территорий не синхронизирована с разработкой схем территориально-пространственного планирования туристских макротерриторий.

Рисунок 13

Хронология разработки мастер-планов и схем территориально-пространственного планирования Байкальской туристской территории



* Внебюджетное финансирование, ООО «Центр развития Байкальского региона», дочерняя компания государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»

На одних и тех же территориях происходит дублирование исследований тенденций рынка и направлений развития отдельных направлений туризма, что приводит к дополнительным расходам бюджетных средств и средств институтов развития.

Так, проектирование территории Байкальского региона, в том числе ОЭЗ «Байкальская гавань», осуществлялось еще до 2021 года. В 2021 году Обществом разработана предварительная концепция туристской территории «Большой Байкал» (стоимость 9,9 млн рублей), в 2022 году – мастер-план «Иркутск – Тальцы» («Байкальская слобода») (стоимость 98,7 млн рублей), а в 2023 году ООО «ПроГород» разработана концепция макротерритории «Байкал» (стоимость 118 млн рублей).

Кроме того, при реализации схем территориально-пространственного планирования туристских макротерриторий не урегулирован нормативными правовыми актами механизм взаимодействия федеральных, региональных и местных органов исполнительной власти в Российской Федерации.

Потребность на создание инженерной инфраструктуры за счет бюджетных средств в рамках мастер-планов (оценочная стоимость) составляет более 140 млрд рублей.

Информация об оценочной стоимости создания инженерной инфраструктуры в рамках мастер-планов с привлечением средств бюджетов всех уровней представлена в приложении № 23 к отчету.

Поддержка проектов на территориях с высокой насыщенностью объектами туристской инфраструктуры создает неконкурентные условия для инвесторов, реализующих проекты не в составе мастер-планов.

Базовый расчет параметров экономической эффективности комплексных инвестиционных проектов в рамках мастер-планов производится исходя из «оптимистичного сценария» и не учитывает имеющихся градостроительных ограничений, препятствующих их реализации. Например, в рамках мастер-плана «Абрау Дюрсо» сохраняется риск реализации двух инвестиционных проектов с номерным фондом более 150 номеров¹²⁵ в связи с несоответствием функциональных зон земельных участков назначению проектируемых объектов и ограничений по строительству объектов в границах особо охраняемых природных территорий.

В границах мастер-плана «Иркутск – Тальцы» («Байкальская слобода»)¹²⁶ земли лесного фонда площадью 330 га переведены в категорию земель особо охраняемых территорий для размещения объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристско-рекреационного кластера «Тальцы»¹²⁷, что создает риск невозможности строительства объектов туристской и сопутствующей инфраструктуры, а также невостребованности созданной за счет бюджетных средств инфраструктуры.

125. Центр долголетия ABRAU VITA, 5* – 120 номеров, глэмпинг «Дюрсо» – 39 единиц.

126. Совокупный номерной фонд составляет 2 500 номеров (без учета номерного фонда для размещения персонала – 1 000 ед.)

127. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 января 2024 года № 106-р.

Кроме того, на стадии подготовки мастер-планов¹²⁸ (с инвестиционными лотами) разработчиками указывалось на отсутствие достоверной и детальной информации о схемах взаимодействия управляющих компаний и инвесторов в рамках создаваемых территорий с расчетом расходов на выполнение административно-хозяйственных функций.

8.3.4.6. Одним из направлений деятельности Общества является внесение денежных средств за счет средств федерального бюджета в уставные (складочные) капиталы СПК, реализующих инвестиционные проекты.

Рисунок 14

Схема принятия решения о внесении средств в уставный капитал СПК



128. «Долина «Айна» («Горный воздух»), «Иркутск – Тальцы».

По состоянию на 1 января 2024 года участие Общества в уставных капиталах 45 компаний за счет бюджетных инвестиций составляет 5 153,8 млн рублей.

Информация о дочерних юридических лицах и взносах Общества в их уставные капиталы представлена в приложении № 24 к отчету.

В нарушение подпункта «а» пункта 7.1 требований к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций¹²⁹ в договорах, заключенных Обществом с СПК о предоставлении взносов в их уставные капиталы, отсутствуют положения в части сметной стоимости объектов капитального строительства и (или) стоимости приобретения, а также об общем объеме капитальных вложений за счет всех источников с выделением размера взноса на осуществление капитальных вложений (с распределением по годам). При этом в приложении № 1 к договорам о предоставлении взносов в уставные капиталы дочерних обществ содержатся данные о мощности объектов капитального строительства, как плановых показателях (значения результатов предоставления вклада) договоров.

Мониторинг деятельности и финансового состояния СПК ведется сотрудниками, отвечающими за реализацию соответствующих инвестпроектов, и Департаментом информационной безопасности в форме мониторинга СПК и их контрагентов, подключенных к системе DOME. На момент проведения проверки указанная система использовалась в отношении девяти СПК¹³⁰. Внутренние документы, регламентирующие анализ финансового состояния СПК на регулярной основе, в Обществе отсутствуют.

8.3.4.7. На 1 января 2024 года портфель инвестиционных проектов, реализуемых СПК, включает 101 проект в различной стадии реализации¹³¹, при этом 57 проектов являются инвестиционными лотами в рамках мастер-планов¹³².

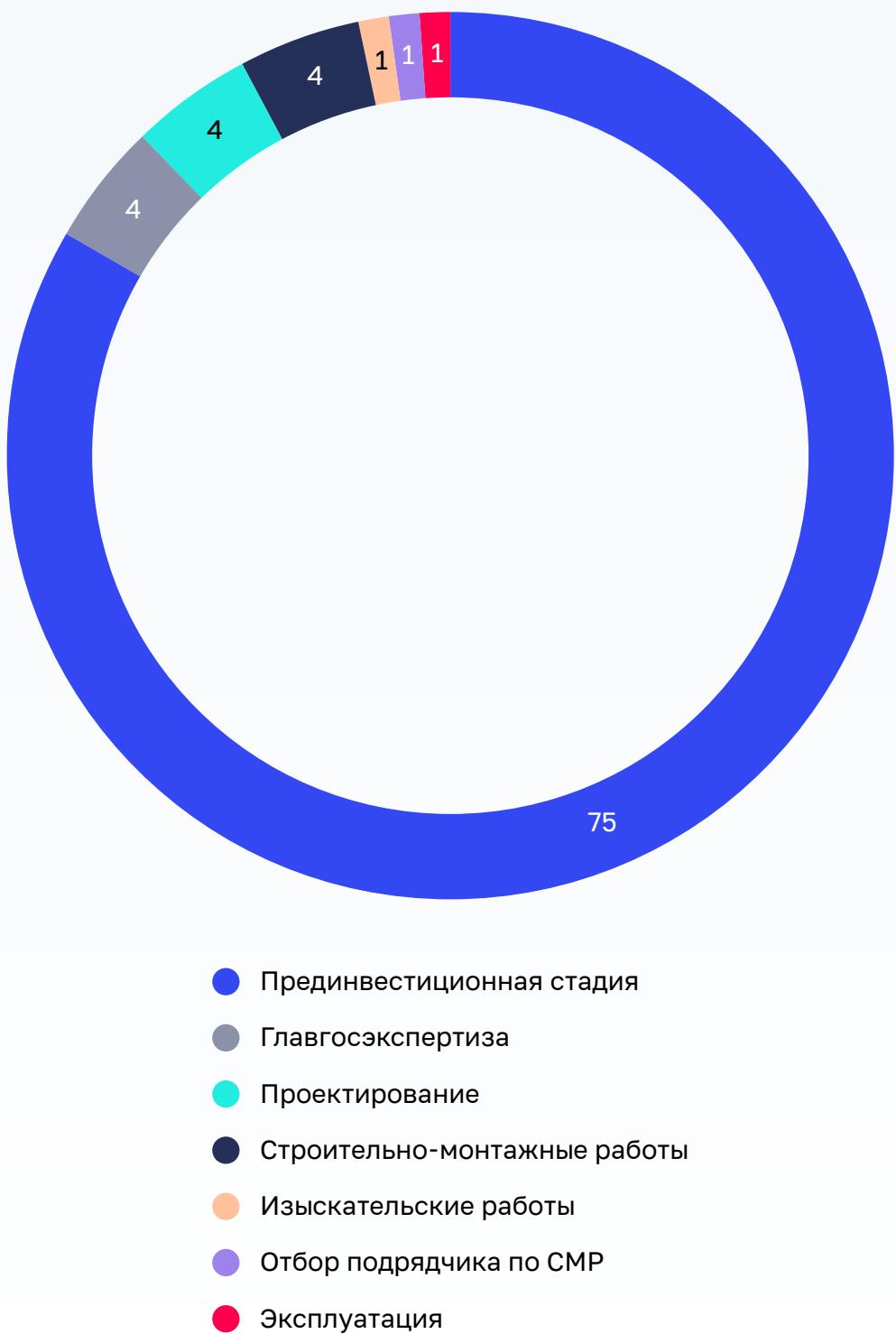
На 1 января 2024 года завершена реализация 1 инвестпроекта (гостиница «Космос» в г. Омске), к реализации которого Общество присоединилось на стадии ввода инвестором объекта в эксплуатацию¹³³, 4 проекта находятся в стадии строительства, 75 – в прединвестиционной стадии¹³⁴.

-
129. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2017 г. № 190 «О требованиях к договорам о предоставлении бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся федеральными государственными учреждениями и федеральными государственными унитарными предприятиями, за счет средств федерального бюджета и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
130. С двумя СПК подписаны соглашения о взаимодействии, предусматривающие внедрение системы в I квартале 2024 года.
131. На 1 января 2024 года по 67 инвестпроектам Общество не является участником СПК.
132. В рамках мастер-планов «Байкальская слобода», «Белокуриха Горная», «Долина «Айна», «Казань Марина».
133. Договор вклада в уставный капитал СПК ООО «Космос Отель» от 25 сентября 2023 г. № 80-2023-000034 на сумму 384,0 млн рублей.
134. Корпоративный договор с СПК не заключен.

Рисунок 15

Информация о стадии реализации инвестиционных проектов на 1 января 2024 года

ед.



Портфель инвестиционных проектов Общества имеет подвижную динамику и постоянно изменяется. Так, в проверяемый период по 57 инвестпроектам Обществом осуществлялись корпоративные процедуры по завершению участия Общества в реализации инвестпроектов¹³⁵ и производился отбор новых¹³⁶.

Информация о реализуемых Обществом инвестпроектах в 2021–2023 годах представлена в приложении № 25 к отчету.

В соответствии с корпоративными договорами, заключенными Обществом с инвесторами, на 1 января 2024 года общая стоимость инвестиционных проектов с участием Общества составляет 189,5 млрд рублей, из них: привлеченные средства частных инвесторов – 169,7 млрд рублей, средства Общества – 19,8 млрд рублей.

Фактические расходы на реализацию инвестпроектов на 1 января 2024 года составили 11,1 млрд рублей, из них: 9,7 млрд рублей – средства инвесторов 1,4 млрд рублей – средства Общества.

В связи с тем, что 74 % инвестиционных проектов, включенных в портфель Общества, находятся на прединвестиционной стадии, оценить выполнение обязательств инвесторов по финансированию инвестпроектов в заявленном объеме не представляется возможным. На 1 января 2024 года из 75 проектов в прединвестиционной стадии не заключены корпоративные договоры с 59 инвесторами.

Условиями корпоративных договоров предусматривается порядок и стоимость выкупа доли Общества в создаваемых СПК, что в перспективе может позволить сформировать доходную базу Общества¹³⁷.

8.3.4.8. Предоставление займов на реализацию инвестиционных проектов СПК осуществлено Обществом до включения критериев принятия решения участия Общества в финансировании за счет предоставления займов согласно Положению о займах¹³⁸.

На 1 января 2024 года Обществом заключено четыре договора займа с СПК¹³⁹ на общую сумму 1813,2 млн рублей, фактически займы предоставлены трем СПК¹⁴⁰ на общую сумму 337,3 млн рублей.

135. Данные на 1 января 2024 года.

136. Критерии и методика отбора инвестиционных проектов с участием АО «Корпорация Туризм.РФ», утвержденные протоколом Совета директоров Общества от 7 сентября 2023 г. № 6.

137. Корпоративные договоры предусматривают три вида соглашений об опционах с ценой покупки доли Общества, равной номинальной стоимости доли, увеличенной на сумму ключевой ставки Банка России, с учетом изменения ставок за период участия в уставном капитале и соответствующих вкладов и 3 % годовых.

138. Решение Совета директоров Общества от 29 мая 2023 года (протокол № 22).

139. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2022 г. № 1360 введены дополнительные требования к договорам предоставления бюджетных инвестиций Общества, в том числе в части возможности предоставления займов, в случае если соответствующие расходы связаны с реализацией инвестпроектов. Протоколом заседания Совета директоров Общества от 28 октября 2022 г. № 8 утверждено положение об участии АО «Корпорация Туризм.РФ» в финансировании в форме займов инвестиционных проектов по созданию туристской инфраструктуры (далее – Положение о займах).

140. ООО «Грин Флоу Байкал», ООО «Истерн Аква Парадайз», ООО «Долина Азаса».

Информация о предоставленных Обществом займах на 1 января 2024 года представлена в приложении № 26 к отчету.

Из 45 организаций, имеющих статус СПК, реализующих инвестиционные проекты, 31 СПК, или 68,8 % общего количества, включено в единый реестр заемщиков¹⁴¹ кредитных организаций, которым возмещаются недополученные ими доходы за счет применения льготной ставки в соответствии с Правилами № 141¹⁴². Общая сумма одобренных займов составляет 135,2 млрд рублей. Информация об источниках финансирования инвестиционных проектов и одобренных Обществом СПК займах и льготных кредитах в кредитных организациях представлена в приложении № 27 к отчету.

8.3.4.9. В 2021 году Обществом не выполнен показатель по количеству разработанных мастер-планов, в 2022–2023 годах плановые значения результивности предоставления бюджетных инвестиций Обществом выполнены, но за счет применения показателей, не отражающих конечный результат деятельности Общества.

Таблица 4. Информация о выполнении плановых значений результивности предоставления бюджетных инвестиций в 2021–2023 годах

Значение результивности предоставления бюджетных инвестиций	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
	план	факт	план	факт	план	факт
Количество разработанных мастер-планов, шт.	3	2*	3	3**	3	4
Количество реализуемых инвестпроектов, шт.	50	53***	25	22***	15	26***

* Обществом учитываются в общем числе мастер-планов (4 единицы) 2 предварительные концепции, являющиеся одним из этапов разработки мастер-планов.

** Мастер-план «Долина Васта» предоставлен инвестором, а Обществом осуществлена проверка и экспертная оценка.

*** В числе реализуемых инвестпроектов в общем количестве 101 единица Обществом учитываются 57 инвестиционных лотов в рамках мастер-планов.

141. Утверждены приказом Минэкономразвития России от 2 апреля 2024 г. № 192.

142. 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 (далее – Правила № 141).

8.3.4.10. В связи с тем, что операционная деятельность Общества началась в июле 2021 года¹⁴³ к оценке эффективности деятельности Общества по итогам 2021 года применялись специализированные показатели КПЭ, определенные в качестве результатов предоставления бюджетных инвестиций¹⁴⁴.

Информация о плановых и фактических показателях КПЭ Общества и функциональных (индивидуальных) КПЭ генерального директора Общества в 2021–2023 годах представлена в приложении № 28 к отчету.

В соответствии с Методическими рекомендациями КПЭ – это показатель, связанный со стратегическими документами Российской Федерации, а также стратегическими документами самой организации, на основании которого оценивается эффективность деятельности организации в целях определения размера вознаграждения ее руководящего состава по итогам работы за год или квартал.

На 2022–2023 годы устанавливались такие показатели КПЭ Общества, как «Количество проектов, по которым подписан корпоративный договор с инвестором», «Разработка мастер-планов», «Разработка мастер-планов развития туристских территорий, 1 этап (ед.)», «Количество номеров в классифицированных средствах размещения, зафиксированных в подписанных корпоративных договорах с инвесторами», которые характеризовали процесс деятельности Общества, а не его конечный результат.

Установленный функциональный (индивидуальный) КПЭ¹⁴⁵ деятельности генерального директора также не характеризует конечный результат его деятельности.

Информация о достижении критериев результативности использования бюджетных инвестиций, предоставленных в виде взноса в уставный капитал Общества, представлена в приложении № 29 к отчету.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Заключение на возражения (пояснения) АО «Корпорация Туризм.РФ» к акту по результатам контрольного мероприятия утверждено аудитором Счетной палаты Российской Федерации Н.А. Труновой от 23 мая 2024 г. № 13-556/13-02.

143. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 мая 2021 г. № 1256-р «О предоставлении в 2021 году из федерального бюджета бюджетных инвестиций акционерному обществу «Корпорация Туризм.РФ».

144. «Участие в инвестиционных проектах» и «Разработка мастер-плана развития туристских территорий».

145. На 2022 и 2023 годы установлен показатель «Количество номеров в классифицированных средствах размещения, зафиксированное в подписанных корпоративных договорах с инвесторами» (утверждены Советом директоров Общества (протокол от 1 марта 2022 г. № 12), при этом НП «Туризм» предусмотрен показатель «Количество номеров в классифицированных средствах размещения».

10. Выводы

10.1. Деятельность Минэкономразвития России, Минстроя России и Общества соответствует плану мероприятий по реализации Стратегии развития туризма, а также поручениям, данным по итогам Госсовета по туризму.

План мероприятий по реализации Стратегии развития туризма Минэкономразвития России реализуется не в полном объеме, часть поручений, данных по итогам Госсовета по туризму, в первоначально установленный срок не исполнена.

10.2. Анализ нормативных правовых документов, правовых и распорядительных документов, регламентирующих порядок и условия представления и использования бюджетных средств на создание туристской инфраструктуры, показал, что акты Правительства Российской Федерации, необходимые для реализации мер поддержки туристической отрасли в рамках федерального проекта, принятые и в целом соблюдались объектами контроля.

10.3. На реализацию мероприятий ФП «Развитие инфраструктуры» в 2021–2023 годах предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 115,2 млрд рублей, кассовые расходы составили 110,5 млрд рублей.

Нецелевого использования средств федерального бюджета, выделенных в рамках ФП «Развитие инфраструктуры», не установлено.

10.4. В рамках аудита эффективности установлено, что при использовании средств федерального бюджета и иных ресурсов, направленных на создание туристской инфраструктуры, деятельность Ростуризма (упразднен), Минэкономразвития России, Минстроя России, отдельных субъектов Российской Федерации, являющихся получателями субсидий на реализацию мероприятий ФП «Развитие инфраструктуры», оценивается как недостаточно результативная.

10.4.1. Несоблюдение рядом субъектов Российской Федерации целей, порядка и условий предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, выразившееся в ежегодном недостижении запланированных показателей технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров, обеспечивающей инфраструктуры СТК «Шерегеш», инженерной и транспортной инфраструктуры в целях создания туристских кластеров, приводило к затягиванию сроков их строительства и ввода в эксплуатацию.

10.4.1.1. По состоянию на 1 января 2024 года не обеспечен ввод в эксплуатацию 25 объектов обеспечивающей инфраструктуры.

10.4.1.2. Из 41 объекта инженерной и транспортной инфраструктуры и мероприятий по технологическому присоединению к сетям, начало строительства которых изначально предусматривалось в 2022–2023 годах, профинансировано в 2023 году

25 объектов. Из шести запланированных к вводу в эксплуатацию в 2023 году объектов инженерной и транспортной инфраструктуры введены два объекта, по двум объектам оформляется документация на ввод в эксплуатацию.

Всего по состоянию на 1 января 2024 года в стадии строительно-монтажных работ находятся 5 объектов инженерной и транспортной инфраструктуры (техническая готовность от 7 до 89 %), по 17 объектам проводятся проектно-изыскательские работы, по 18 объектам – срок начала реализации мероприятий перенесен на 2024 год.

Плановыми значениями результата использования субсидий, предоставленных в 2022–2023 годах Минстроем России субъектам Российской Федерации, являлось в основном заключение контрактов на проектирование объектов капитального строительства и технологическое присоединение к сетям.

10.4.1.3. На реализацию четырех мероприятий по созданию обеспечивающей инфраструктуры СТК «Шерегеш» Минстроем России в 2023 году использовано 1,6 млрд рублей. Из запланированных к вводу в эксплуатацию в 2023 году трех объектов на 1 января 2024 года техническая готовность одного объекта составила 67,4 %, по остальным объектам СТК «Шерегеш» – от 22 до 25 %. Основными причинами срыва сроков строительства являются низкие темпы производства строительно-монтажных работ подрядными организациями.

Из четырех объектов СТК «Шерегеш» по двум объектам увеличены сроки строительства.

10.5. Минстроем России не на должном уровне осуществлялся контроль за соблюдением субъектами Российской Федерации условий предоставления субсидий на создание инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров. Субъектами Российской Федерации систематически нарушались сроки представления отчетов о расходах, о достижении значений результатов использования субсидии, об исполнении графика выполнения мероприятий в ГИИС «Электронный бюджет».

10.6. В соответствии с договорами о предоставлении из федерального бюджета бюджетных инвестиций, заключенными Минстроем России и Обществом, плановыми значениями результативности предоставления инвестиций в 2021–2023 годах являлись: количество разработанных мастер-планов (штук), количество реализуемых инвестпроектов (штук). Установленные в 2021–2023 годах показатели результативности предоставления бюджетных инвестиций отражают процесс деятельности Общества, а не конечный результат (утверждение приказом генерального директора Общества мастер-планов и количество введенных в эксплуатацию объектов туристской инфраструктуры).

10.7. В рамках аудита эффективности установлено, что деятельность Общества, уставный капитал которого формируется за счет бюджетных инвестиций, в 2021–2023 годах являлась недостаточно результативной.

Предоставленные Обществу из федерального бюджета инвестиции для реализации инвестиционных проектов использовались недостаточно результативно.

10.7.1. Из предоставленных из федерального бюджета на 1 января 2024 года Обществу 43,9 млрд рублей не использованы на цели, установленные договорами о предоставлении бюджетных инвестиций, 32,4 млрд рублей, или 73,7 %.

В 2021–2023 годах Обществом использовано 11,5 млрд рублей, из них на общехозяйственные расходы направлено 5,3 млрд рублей (46 %).

10.7.2. В проверяемом периоде финансовая политика Общества не ориентирована на снижение затрат и экономию ресурсов, о чем свидетельствуют уровень заработной платы руководителей высшего звена и тенденция увеличения расходов на общехозяйственные расходы Общества, в том числе в связи с увеличением в 2 раза штатной численности и расходов на аренду и содержание офисных помещений.

Так, в 2021–2023 годах на общехозяйственные расходы Обществом использовано 5,3 млрд рублей, из них более 80 % составляет оплата труда с начислениями.

10.7.3. В проверяемый период Обществом допускались нарушения положений Федерального закона № 223-ФЗ в части сроков размещения Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд Общества, изменений в план закупок на 2021 год. Кроме того, Обществом при формировании планов закупок на 2021–2023 годы не обеспечено по отдельным позициям выполнение требований по размещению сведений о количестве и объемах закупаемых товаров в натуральном выражении.

10.7.4. Система мотивации менеджмента Общества выстроена формально и не ориентирована на достижение поставленных перед Обществом целей.

Достижение КПЭ Общества в 2022–2023 годах обеспечено за счет применения критериев, характеризующих процесс деятельности, а не конечный результат.

10.7.5. Одной из целей предоставления бюджетных инвестиций является разработка Обществом планов пространственного развития туристских территорий.

В 2021–2023 годах на разработку девяти мастер-планов Обществом использовано 732,5 млн рублей.

При этом работа по разработке мастер-планов территорий не синхронизирована с разработкой схем территориально-пространственного планирования туристских макротерриторий, что создает риск изменения сроков реализации инвестиционных проектов в рамках мастер-планов, а также создания обеспечивающей инфраструктуры. Так, на территории Байкальского региона происходит дублирование исследований тенденций рынка и направлений развития отдельных направлений туризма, что приводит к дополнительным расходам бюджетных средств и средств институтов развития.

Кроме того, отсутствует механизм взаимодействия уровней исполнительной власти в Российской Федерации при реализации схем территориально-пространственного планирования туристских макротерриторий.

Базовый расчет параметров экономической эффективности комплексных инвестиционных проектов в рамках мастер-планов производится исходя из «оптимистичного сценария» и не учитывает имеющиеся градостроительные ограничения, препятствующие их реализации.

Мероприятия по реализации инвестиционных проектов в рамках разработанных мастер-планов не в полной мере синхронизированы с государственными программами субъектов Российской Федерации.

10.7.6. Достижение показателей результата использования бюджетных инвестиций по количеству реализуемых СПК с участием Общества инвестиционных проектов достигнуты за счет учета в составе фактических значений инвестиционных лотов в рамках разработанных мастер-планов. Из 101 реализуемого Обществом инвестиционного проекта 57 являются инвестиционными лотами в рамках 4 разработанных мастер-планов.

На 1 января 2024 года завершена реализация одного инвестиционного проекта с участием Общества на стадии ввода инвестором объекта в эксплуатацию, четыре объекта находятся в стадии строительства.

Фактические расходы на реализацию инвестиционных проектов на 1 января 2024 года составили 11,1 млрд рублей, из них: 1,4 млрд рублей – средства Общества, 9,7 млрд рублей – средства инвесторов.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации, в котором рекомендовать:

- 1) поручить Минстрою России в срок до 30 декабря 2024 года:
 - при подготовке предложений в проект федерального закона о федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов планирование финансового обеспечения деятельности Общества осуществлять с учетом неиспользованных остатков бюджетных инвестиций предыдущих периодов;
 - установить в соглашениях о предоставлении субъектам Российской Федерации субсидий на софинансирование мероприятий по созданию инженерной и транспортной инфраструктуры в целях развития туристских кластеров на 2025 год показатели результата использования субсидии, характеризующие конечный результат реализации мероприятий;

- установить в договорах о предоставлении Обществу бюджетных инвестиций плановые значения результативности предоставления бюджетных инвестиций, характеризующие конечный результат деятельности Общества;
- рассмотреть вопрос об экономической целесообразности разработки новых мастер-планов до введения в эксплуатацию не менее 70 % объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках разработанных Обществом в 2021–2023 годах мастер-планов;

2) поручить Минэкономразвития России:

- совместно с субъектами Российской Федерации обеспечить в срок до 30 ноября 2025 года строительство и (или) ввод в эксплуатацию 15 незавершенных объектов обеспечивающей инфраструктуры;
- проработать вопрос о целесообразности государственной поддержки инвестиционных проектов по созданию туристской инфраструктуры в форме льготного кредитования для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом туристического потока и востребованности КСР (срок – 30 декабря 2024 года);

3) поручить представителям интересов Российской Федерации в Совете директоров АО «Корпорация Туризм.РФ» в срок до 30 декабря 2024 года обеспечить принятие решения о корректировке КПЭ деятельности Общества и функциональных КПЭ руководящего состава, характеризующих конечный результат деятельности Общества и его структурных подразделений.

11.2. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.3. Направить представления в Министерство экономического развития Российской Федерации, министерство туризма Ярославской области и акционерному обществу «Корпорация Туризм.РФ».

11.4. Направить информационные письма в Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Губернатору Новгородской области, Губернатору Ярославской области.

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

