

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 октября 2017 года № 54К (1199) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров «Амур» (Амурская область), «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия), «Елец» (Липецкая область), «Тункинская долина» (Республика Бурятия)»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить доклад Президенту Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 28 декабря 2016 года № Пр-2563.

Направить представления Счетной палаты Российской Федерации руководителю Федерального агентства по туризму и главе администрации Липецкой области.

Направить информационные письма Первому заместителю Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.В. Кириенко, в Министерство культуры Российской Федерации, Правительство Республики Саха (Якутия), правительство Амурской области, Правительство Республики Бурятия.

Направить Министерству финансов Российской Федерации уведомление о применении бюджетных мер принуждения к администрации Липецкой области.

Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров «Амур» (Амурская область), «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия), «Елец» (Липецкая область), «Тункинская долина» (Республика Бурятия)»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.6.0.24, 2.6.0.24.1, 2.6.0.24.2, 2.6.0.24.3, 2.6.0.24.4, 2.6.0.24.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, пункт 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 28 декабря 2016 года № Пр-2563.

Предмет контрольного мероприятия

1. Оценка правомерности и эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и средств внебюджетных источников при создании и функционировании туристско-рекреационных кластеров «Амур» (Амурская область), «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия), «Елец» (Липецкая область), «Тункинская долина» (Республика Бурятия)» (далее - туристские кластеры) в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 (далее - ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», ФЦП, Программа).

2. Нормативные правовые акты, иные распорядительные документы, принятые Правительством Российской Федерации, Федеральным агентством по туризму, регулирующие развитие туристской отрасли, в том числе реализацию ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», нормативные правовые акты, иные распорядительные документы высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашения, заключенные Ростуризмом и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), которые включены в ФЦП и входят в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристско-рекреационных кластеров, отчеты об их исполнении, статистическая, аналитическая и финансовая отчетность субъектов Российской Федерации и инвесторов по созданию туристско-рекреационных кластеров и т.д.

Объекты контрольного мероприятия

Федеральное агентство по туризму (г. Москва) (камерально), администрация Липецкой области, Правительство Республики Саха (Якутия), Правительство Республики Бурятия, правительство Амурской области.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 26 июня по 6 октября 2017 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверить соблюдение полномочий и исполнение обязательств объектов контрольного мероприятия по использованию средств федерального бюджета, консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетных источников, предусмотренных на создание и развитие туристско-рекреационных кластеров в рамках ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами.

2. Оценить обоснованность, результативность и целевое использование средств федерального бюджета и федеральной собственности, направленных на реализацию ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в части создания туристско-рекреационных кластеров.

3. Оценить результативность и социально-экономическую эффективность реализации мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в части создания и функционирования туристско-рекреационных кластеров.

Проверяемый период деятельности: 2015-2016 годы, истекший период 2017 года (по документам и договорам, действующим в проверяемый период, - с начала их действия).

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года № 941-р (далее - Стратегия развития туризма) (раздел V) предусматриваются использование и развитие кластерного подхода.

В соответствии с разделом II ФЦП решение задачи по развитию туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации планируется осуществить посредством комплексного развития туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров и формирования сети автотуристских кластеров.

В соответствии с ресурсным обеспечением Программы общий объем финансирования указанной задачи в период 2011-2018 годов составляет

131496,8 млн. рублей, в том числе: федеральный бюджет (межбюджетные субсидии) - 24521,4 млн. рублей, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 10447 млн. рублей, внебюджетные источники - 96302,2 млн. рублей (прочие расходы - 226,2 млн. рублей).

Согласно ФЦП каждый из планируемых для создания в рамках Программы туристско-рекреационных и автотуристских кластеров представляет собой укрупненный инвестиционный проект, включающий ряд функционально, организационно и финансово взаимосвязанных проектов по отдельным объектам капитального строительства в туристской сфере. Отбор укрупненных инвестиционных проектов Программы осуществляется на конкурсной основе, исходя из экономической целесообразности, наибольшей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения цели и решения задач ФЦП.

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

В соответствии с паспортом ФЦП (с учетом изменений) государственным заказчиком - координатором Программы в период 2011-2012 годов являлось Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, в период с 2012 года и по настоящее время - Федеральное агентство по туризму.

Положение об управлении реализацией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» утверждено приказом Ростуризма от 15 октября 2012 года № 283 (далее - Положение об управлении Программой).

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проверка соблюдения полномочий и исполнения обязательств объектов контрольного мероприятия по использованию средств федерального бюджета, консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и внебюджетных источников, предусмотренных на создание и развитие туристско-рекреационных кластеров в рамках ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами

1.1. В соответствии с пунктом 4 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) конкурсный отбор проектов осуществляется координационным советом Программы, который проводит экспертизу проектной документации, представленной субъектами Российской Федерации, в соответствии с положением о конкурсном отборе инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий ФЦП, утвержденным Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации в установленном порядке.

В период 2011-2012 годов конкурсный отбор проектов осуществлялся Экспертным советом по проведению экспертизы инвестиционных проектов, предлагаемых к включению в перечень мероприятий и реализации в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», под председательством Министра спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (далее - Экспертный совет).

С 2013 года конкурсный отбор проектов осуществлялся Координационным советом федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» (далее - Координационный совет Программы) в соответствии с Положением о конкурсном отборе инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденным приказом Ростуризма от 22 апреля 2013 года № 120-Пр/13 (далее - Положение о конкурсном отборе).

Положение о Координационном совете федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» утверждено приказом Ростуризма от 10 октября 2012 года № 278 (далее - Положение о Координационном совете Программы).

Мероприятия по созданию туристских кластеров включены в перечень мероприятий Программы по строительству и модернизации туристских объектов с длительным сроком окупаемости, созданию и реконструкции комплексов обеспечивающей инфраструктуры (приложение № 4 к Программе) на основании следующих решений Экспертного и Координационного советов:

Наименование мероприятия	Решение	Сроки реализации согласно решению
Создание в Липецкой области туристско-рекреационного кластера «Елец»	протокол Экспертного совета от 8 июня 2011 г.	начало реализации в 2012-2013 гг.
Поддержка проектов создания туристских кластеров в Республике Саха (Якутия)		начало реализации в 2013-2014 гг.
Создание автотуристского кластера «Тункинская долина», Республика Бурятия		начало реализации в 2012 г.
Создание туристско-рекреационного кластера «Амур» в Амурской области	протокол Координационного совета Программы от 11 июня 2014 г. № 9	начало реализации в 2014 г.

В соответствии с материалами, представленными по запросу Счетной палаты Российской Федерации (далее - Счетная палата), документы администрации Липецкой области, правительств Республики Саха (Якутия) и Республики Бурятия, представленные в 2011 году для включения в перечень мероприятий Программы инвестиционных проектов «Создание в Липецкой области туристско-рекреационного кластера «Елец» (далее - ТРК «Елец»), «Поддержка проектов создания туристских кластеров в Республике Саха (Якутия)» (далее - ТРК «Северная мозаика») и «Создание автотуристского кластера «Тункинская долина», Республика Бурятия» (далее - АТК «Тункинская долина»), а также материалы, содержащие результаты экспертизы указанных проектов для рассмотрения на Экспертном совете, в Минспорте России, в Минкультуры России и в Ростуризме отсутствуют, в связи с чем оценить наличие экономической целесообразности, наибольшей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения цели и решения задач Программы при включении укрупненных инвестиционных проектов ТРК «Елец», ТРК «Северная мозаика» и АТК «Тункинская долина» в перечень мероприятий ФЦП не представляется возможным.

В период действия Положения о конкурсном отборе в перечень мероприятий Программы включено мероприятие «Создание туристско-рекреационного кластера «Амур» в Амурской области» (далее - ТРК «Амур»).

В соответствии с пунктами 5.2, 6 Положения о конкурсном отборе Ростуризм осуществляет прием и регистрацию заявок субъектов Российской Федерации на прохождение конкурсного отбора, которые считаются приня-

тыми с даты предоставления полного состава документации. К конкурсному отбору допускаются инвестиционные проекты, заявленные субъектами Российской Федерации, предоставившими полный комплект документов.

Согласно пункту 6.5.2 Положения о конкурсном отборе в состав документов для конкурсного отбора, подтверждающих возможность финансирования из внебюджетных источников, входят соглашения исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (исполнительного органа местного самоуправления) с инвесторами о намерениях, выражающие совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств.

В составе документов, представленных правительством Амурской области с соответствующей заявкой в Ростуризм (письмо от 13 мая 2014 года № 01-4-1700), представлен Сводный план инвестиционного проекта «Создание туристско-рекреационного кластера «Амур» в Амурской области», утвержденный губернатором Амурской области О.Н. Кожемяко 12 мая 2014 года (далее - Сводный план ТРК «Амур» 2014 года), которым была предусмотрена реализация четырех инвестиционных проектов («Золотая миля», «Маленькая Венеция», «Парк Дружбы», «Албазинский острог») проектной стоимостью 20,2 млрд. рублей, из них: 3,6 млрд. рублей - бюджетные средства, 16,6 млрд. рублей - внебюджетные источники.

Вместе с тем правительством Амурской области для включения в Программу ТРК «Амур» в составе указанных документов к заявке представлено только одно соглашение с инвестором о намерениях по проекту «Маленькая Венеция» на общую сумму 6,3 млрд. рублей, по трем проектам («Золотая миля», «Парк Дружбы», «Албазинский острог») соглашения до включения ТРК «Амур» в Программу в Ростуризм не представлялись.

Таким образом, Ростуризм в нарушение пункта 6.5.2 Положения о конкурсном отборе принял, зарегистрировал заявку правительства Амурской области на прохождение конкурсного отбора и допустил к участию в конкурсном отборе инвестиционный проект ТРК «Амур» при отсутствии соглашений с инвесторами о намерениях, выражающих совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств (16,6 млрд. рублей), заявленных Сводным планом ТРК «Амур» 2014 года.

При этом инвестиционный проект «Золотая миля» включен в ФЦП в составе ТРК «Амур» на основании поручения Президента Российской Феде-

рации Д.А. Медведева от 21 сентября 2011 года № Пр-2801 о проработке указанного вопроса, данного на письмо губернатора Амурской области, в котором сообщалось, что реализация проекта «Золотая миля» позволит привлечь туристов, создать прибыльные проекты и сформировать державный архитектурно-композиционный облик г. Благовещенска как дальневосточного форпоста.

Оценить полноту представленных регионами документов для включения в ФЦП мероприятий по созданию ТРК «Елец», ТРК «Северная мозаика» и АТК «Тункинская долина» не представляется возможным в связи с их отсутствием.

Региональные государственные программы

В соответствии с пунктом 8 Правил предоставления субсидий одним из условий предоставления субсидий является наличие перечня мероприятий, подлежащих утверждению правовыми актами субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации, на софинансирование которых осуществляется предоставление субсидий.

В ходе проверки установлено, что в целях создания проверяемых туристских кластеров нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации утверждены региональные целевые программы (приведены в таблице).

Анализ установленных в региональных программах объемов ресурсного обеспечения, необходимых для реализации мероприятий в рамках создания туристских кластеров, показал, что их значения не соответствуют показателям ФЦП в части объемов как финансирования, так и софинансирования.

(млн. руб.)

Наименование мероприятия	Реквизиты НПА региональной программы	Период (с учетом финансирования по ФЦП и срока действия РП)	Объемы ресурсного обеспечения		
			региональная программа	ФЦП	отклонения РП от ФЦП
Создание ТРК «Елец»	«Развитие культуры и туризма в Липецкой области» (утверждена постановлением администрации Липецкой области от 29 ноября 2013 г. № 535)	2014-2015 гг.	2257,9	2020,1	+237,8
Создание ТРК «Северная мозаика»	«Развитие внутреннего и въездного туризма на территории Республики Саха (Якутия) на 2012-2019 годы» (утверждена указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 г. № 978)	2013-2017 гг.	615,8	1058,9	-443,1
Создание АТК «Тункинская долина»	«Экономическое развитие и инновационная экономика» (утверждена постановлением Правительства Республики Бурятия от 31 мая 2013 г. № 272)	2012-2016 гг.	1036,9	983,2	+53,7

Наименование мероприятия	Реквизиты НПА региональной программы	Период (с учетом финансирования по ФЦП и срока действия РП)	Объемы ресурсного обеспечения		
			региональная программа	ФЦП	отклонения РП от ФЦП
Создание ТРК «Амур»	«Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014-2020 годы» (утверждена постановлением правительства Амурской области от 25 сентября 2013 г. № 445)	2014-2017 гг.	2313,7	2874,0	-560,3

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано при принятии в 2011-2018 годах региональных целевых программ учитывать положения ФЦП.

Вместе с тем утвержденные региональные государственные программы с мероприятиями в сфере туризма не соответствуют положениям ФЦП в части объемов финансирования мероприятий и ожидаемых результатов. Так, по 3 кластерам ожидаемые результаты в региональных государственных программах отсутствуют, по ТРК «Амур» наименования показателей ожидаемых результатов не соответствуют ФЦП.

Территориальное планирование

В соответствии с разделом III «Мероприятия программы» ФЦП для решения задачи 1 «Развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации» необходимо, в том числе, осуществить мероприятие по проведению работ и оказанию услуг в 2011-2013 годах, связанных с обеспечением взаимосвязи схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и документации по планировке территории с планами создания и развития туристско-рекреационных и автотуристских кластеров.

На схемах территориального планирования Амурской области, утвержденной постановлением правительства Амурской области от 30 декабря 2011 года № 985, Республики Саха (Якутия), утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 11 августа 2011 года № 380, и Республики Бурятия, утвержденной постановлением Правительства Республики Бурятия от 3 декабря 2010 года № 524, зоны ТРК «Амур», ТРК «Северная мозаика» и АТК «Тункинская долина» с определением их границ не отражены.

На Схеме территориального планирования Липецкой области, утвержденной постановлением администрации Липецкой области от 5 июня

2008 года № 130, объект ТРК «Елец» отражен, однако его границы не определены.

Кроме того, приказом Минкультуры России от 14 февраля 2017 года № 175 «Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области» определены границы территории исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области.

В нарушение подпункта «г» пункта 2 части 9 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию Схемы территориального планирования Липецкой области, территория исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области не отображена, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении администрацией Липецкой области полномочий в части подготовки и утверждения документов территориального планирования субъектов Российской Федерации, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что АТК «Тункинская долина» реализуется на территории национального парка «Тункинский» Республики Бурятия.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 2 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее - Федеральный закон № 33-ФЗ) на территориях национальных парков запрещается, в том числе, строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, за исключением объектов, размещение которых предусмотрено пунктом 1 указанной статьи, объектов, связанных с функционированием национальных парков и с обеспечением функционирования расположенных в их границах населенных пунктов.

Согласно пункту 4 статьи 15 Федерального закона № 33-ФЗ с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон.

При этом вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов в части создания АТК «Тункинская долина» администрацией муниципального образования «Тункинский район» Республики Буря-

тия (заказчик-застройщик по АТК «Тункинская долина») с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (Минприроды России) не согласованы, что не соответствует пункту 4 статьи 15 Федерального закона № 33-ФЗ.

Также в нарушение части 8 статьи 24 и пункта 3 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации проекты генеральных планов сельских поселений «Аршан», «Толтой», «Монды», «Кыренское», «Туран» «Жемчуг» Республики Бурятия, на территории которых предусмотрено строительство объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры АТК «Тункинская долина», до их утверждения советами депутатов муниципальных образований указанных сельских поселений в установленном порядке с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (Минприроды России) не согласованы.

Также следует отметить, что муниципальным казенным учреждением Управление «Казна муниципального имущества Тункинского района» заключены два муниципальных контракта с ООО «Бурятгражданпроект» на выполнение работ по внесению изменений в генеральные планы сельских поселений в части указания туристско-рекреационных зон АТК «Тункинская долина».

При этом решение в форме постановления о подготовке проекта внесения в генеральный план администрациями муниципальных образований сельских поселений «Жемчуг», «Аршан», «Туран», «Кыренское», «Монды», «Толтой» не принималось, что не соответствует положениям пункта 6.1 Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утвержденных приказом Минрегиона России от 26 мая 2011 года № 244.

Государственная поддержка

В соответствии с паспортом ФЦП одним из принципов, обеспечивающих обоснованный выбор мероприятий Программы и сбалансированное решение основных задач, является привлечение частных инвестиций для реализации проектов на основе государственно-частного партнерства. Также в Программе отмечена необходимость формирования благоприятной среды для роста малого и среднего бизнеса.

Кроме того, согласно Стратегии развития туризма одним из принципов развития туризма в Российской Федерации является стимулирование предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, создание условий для роста количества малых предприятий.

Анализ принимаемых субъектами Российской Федерации мер государственной поддержки в отношении участников реализации мероприятий ФЦП по созданию туристских кластеров показал следующее.

Приложением № 3 к программе «Развитие культуры и туризма в Липецкой области», утвержденной постановлением администрации Липецкой области от 29 ноября 2013 года № 535 (далее - программа Липецкой области), установлены меры государственной поддержки из областного бюджета с целью привлечения дополнительных инвестиционных ресурсов в отрасль туризма на условиях государственно-частного партнерства, в том числе: предоставление налоговых льгот по налогу на имущество организаций участникам особой экономической зоны регионального уровня (далее - ОЭЗ РУ); субсидирование процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками ОЭЗ РУ для реализации инвестиционных проектов, ресурсное обеспечение которых на 2015-2016 годы составило в общей сумме 2474,9 тыс. рублей. При этом согласно отчетным данным о ходе выполнения программы Липецкой области за 2015 и 2016 годы расходование средств из областного бюджета на реализацию указанных мер государственной поддержки не осуществлялось.

Меры государственной поддержки для участников государственно-частного партнерства в рамках создания кластеров региональными программами Амурской области, Республики Саха (Якутия) и Республики Бурятия в сфере туризма не предусмотрены.

Нормативными правовыми актами Амурской области, Республики Саха (Якутия) и Республики Бурятия налоговые льготы и иные административные преференции отдельно для резидентов туристских кластеров в проверяемый период не устанавливались. Согласно информации, представленной в ходе проверки регионами, субъекты малого и среднего предпринимательства, являющиеся резидентами проверяемых туристских кластеров, не являлись получателями вышеуказанной поддержки.

Таким образом, в проверяемый период государственная поддержка резидентов вышеуказанных туристских кластеров органами государственной власти проверяемых субъектов Российской Федерации не осуществлялась.

ФЦП (в редакции до 2017 года) была предусмотрена, в том числе, поддержка участников государственно-частного партнерства путем частичного возмещения затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным участниками государственно-частного партнерства в рамках ФЦП в российских кредитных организациях.

В соответствии с ресурсным обеспечением Программы в целях предоставления указанных субсидий юридическим лицам Ростуризму были предусмотрены бюджетные назначения.

Анализ реализации данной поддержки показал, что, несмотря на предусмотренные Ростуризму бюджетные назначения на 2014-2016 годы в объеме 20 млн. рублей, 20,1 млн. рублей и 19,6 млн. рублей, соответственно, и направление в 2014 году администрацией Липецкой области и Правительством Республики Бурятия заявок инвесторов на включение в реестр получателей субсидии из федерального бюджета, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам в отношении инвесторов - участников мероприятия по созданию туристских кластеров (возмещение на общую сумму 128,3 тыс. рублей и 102,2 тыс. рублей, соответственно), в период 2014-2016 годов вышеуказанные субсидии Ростуризом не предоставлялись.

В соответствии с действующими в 2014 году Правилами предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам, привлеченным инвесторами в российских кредитных организациях для финансирования инвестиционных проектов, направленных на создание или модернизацию объектов туристско-рекреационного использования с длительным сроком окупаемости при реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» (далее - Правила предоставления субсидий на уплату процентов), Координационный совет Программы контролирует правильность оформления заемщиком документов для получения субсидии и принимает решение о внесении заемщика в реестр, который ведет Федеральное агентство по туризму.

В случае ненадлежащего оформления указанные документы в 5-дневный срок со дня поступления в Координационный совет Программы подлежат возврату заемщику с мотивированным отказом (пункты 5 и 6 Правил предоставления субсидий на уплату процентов).

Вместе с тем решение по указанным заявкам инвесторов Координационным советом Программы принято не было, мотивированный отказ в предоставлении субсидии в адрес администрации Липецкой области и Правительства Республики Бурятия не направлялся.

Заявки на включение в реестр получателей субсидии из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам в отношении инвесторов туристских кластеров правительствами

Амурской области и Республики Саха (Якутия) в проверяемый период в Ростуризм не направлялись.

С 2017 года мероприятия по поддержке участников государственно-частного партнерства резидентов туристских кластеров в виде субсидии исключены из перечня мероприятий Программы.

Вышеперечисленные обстоятельства указывают на несоблюдение Ростуризмом и проверяемыми субъектами Российской Федерации принципа развития туризма в Российской Федерации в части стимулирования предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, предусмотренного Стратегией развития туризма.

Сводные планы развития инвестиционных проектов

В соответствии с пунктом 2.3.2. Положения об управлении Программой для целевого и эффективного расходования средств федерального бюджета, обеспечения достижения целевых индикаторов и показателей Программы разрабатывается сводный план развития кластера, который готовится силами субъекта Российской Федерации и утверждается государственным заказчиком-координатором.

В нарушение пункта 2.3.2 Положения об управлении Программой, согласно которому сводные планы должны утверждаться государственным заказчиком - координатором Программы (Ростуризм), сводные планы Республики Бурятия, Республики Саха (Якутия), Липецкой и Амурской областей утверждены руководителями регионов и содержат гриф об их согласовании Ростуризмом.

При этом, как следует из положений пункта 15 Правил предоставления субсидий, сводные планы реализации мероприятий утверждаются субъектами Российской Федерации.

Таким образом, Положение об управлении реализацией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденное приказом Ростуризма от 15 октября 2012 года № 283, не соответствует ФЦП в части утверждения сводных планов развития кластеров субъектами Российской Федерации.

Анализ сводных планов развития инвестиционных проектов по созданию проверяемых туристских кластеров показал, что в сводные планы неоднократно вносились изменения в части количества инвестиционных проектов и объемов инвестиций. Информация о результатах изменений отражена в таблице:

	Первоначальный Сводный план			Действующий Сводный план		
	дата утверждения	объемы финансирования, млн. руб.	количество инвестиционных проектов, ед.	дата утверждения	объемы финансирования, млн. руб.	количество инвестиционных проектов, ед.
Создание ТРК «Елец»	2012 г. (без даты)	3339,8	11	19 декабря 2016 г.	3588,0	55
Создание ТРК «Северная мозаика»	2012 г. (без даты)	411,0	7	23 декабря 2016 г.	1218,3	21
Создание АТК «Тункинская долина»	2 ноября 2012 г.	2063,1	16	2016 г. (Ростуризмом не согласован)	5476,9	46
Создание ТРК «Амур»	12 мая 2014 г.	3339,8	4	2016 г. (без даты)	23200,0	6

Следует отметить, что в Сводный план ТРК «Амур» 2016 года включены 2 уже строящихся объекта «Гостиница «Кристалл» и «Торгово-развлекательный центр «Острова» на стадии строительной готовности, равной более чем 60 %, с целью исполнения обязательств по привлечению средств частных инвесторов при отсутствии инвесторов на других объектах, предусмотренных Сводным планом.

Сведения о показателях ресурсного обеспечения по источникам финансирования, предусмотренных ФЦП и сводными планами, действующими на момент проведения контрольного мероприятия, приведены в таблице:

(млн. руб.)

Источники	Сводный план	ФЦП (ред. от 31 января 2017 г.)	Отклонения сводных планов от ФЦП
Создание ТРК «Елец», всего	3588,0	3841,6	-253,6
в том числе:			
федеральный бюджет	765,5	765,5	0,0
консолидированный бюджет Липецкой области	310,9	310,9	0,0
внебюджетные источники	2511,6	2765,2	-253,6
Создание ТРК «Амур», всего	23194,4	3305,7	+19888,7
в том числе:			
федеральный бюджет	3495,6	870,8	+2624,8
консолидированный бюджет Амурской области	1282,7	120,9	+1161,8
внебюджетные источники	18416,1	2314	+16102,1
Создание ТРК «Северная мозаика», всего	1218,3	1218,3	0,0
в том числе:			
федеральный бюджет	258,7	258,7	0,0
консолидированный бюджет Республики Саха (Якутия)	106,8	106,8	0,0
внебюджетные источники	852,8	852,8	0,0
Создание АТК «Тункинская долина», всего	5476,9	983,2	+4493,7

Источники	Сводный план	ФЦП (ред. от 31 января 2017 г.)	Отклонения сводных планов от ФЦП
в том числе:			
федеральный бюджет	1374,1	211,8	+1162,3
консолидированный бюджет Республики Бурятия	335,8	48,6	+287,2
внебюджетные источники	3767,0	722,8	+3044,2

Таким образом, показатели ресурсного обеспечения в сводных планах Республики Бурятия, Липецкой и Амурской областей не соответствуют показателям Программы. Так, показатели ресурсного обеспечения в Сводном плане ТРК «Амур» больше на 19888,7 млн. рублей показателей Программы. Показатели ресурсного обеспечения в Сводном плане ТРК «Елец» меньше на 253,6 млн. рублей показателей Программы.

1.2. В целях обеспечения согласованности действий при реализации Программы Ростуризмом создан Координационный совет Программы, основной задачей которого является общее стратегическое управление Программой путем выработки единой политики, стандартов и подходов к реализации Программы, формирования планов реализации мероприятий Программы, координации деятельности участников реализации мероприятий Программы.

Состав Координационного совета Программы утвержден приказом Ростуризма от 11 октября 2012 года № 280. С учетом изменений по состоянию на 1 августа 2017 года Координационный совет Программы возглавляет председатель - О.П. Сафонов (руководитель Ростуризма). Членами Координационного совета Программы являются представители Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Федерации рестораторов и отельеров, Российской гостиничной ассоциации, Российского союза туриндустрии, Общественного совета Российской Федерации, Общественного совета при Ростуризме, Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, Минкультуры России, Минприроды России, Минтранса России, Минспорта России, Минвостокразвития России, Минкавказ России, высших учебных заведений и др.

В соответствии с пунктом 13 Методики детализации укрупненных инвестиционных проектов, реализуемых в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденной в приложении № 3 к ФЦП (далее - Методика детализации), решение о включении в укрупненный инвестиционный проект или об отказе во включении в такой проект инвестиционных проектов в период 2015-2018 годов принимает Координационный совет Программы.

Однако Положением о Координационном совете Программы принятие указанных решений в числе полномочий Координационного совета Программы не предусмотрено. Таким образом, Положение о Координационном совете Программы не учитывает требования, установленные Методикой детализации.

Информация о детализации проверяемых укрупненных инвестиционных проектов по созданию кластеров, представлена в таблице:

Туристско-рекреационные (автотуристские) кластеры	Предусмотрено создание объектов туристской инфраструктуры		
	всего	в том числе:	
		количество объектов (детализированы в 2015-2017 гг.)	объем инвестиций, млн. руб.
ТРК «Елец»	55	29	1530,2
ТРК «Амур»	6 (укрупненные)	2	2706,4
ТРК «Северная мозаика»	21	14	601,9
АТК «Тункинская долина»	46	44	3612,0

Следует отметить, что сведения о проектах, предусматривающих создание объектов капитального строительства и претендующих на включение в укрупненный инвестиционный проект в соответствии с пунктом 13 Методики детализации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Координационный совет Программы не представлялись, решения о включении инвестиционных проектов в укрупненный инвестиционный проект или об отказе во включении в проект в указанный период Координационным советом Программы не принимались. При этом Ростуризм согласовывались сводные планы по созданию всех проверяемых кластеров с включением инвестиционных проектов при отсутствии соответствующих решений Координационного совета Программы.

Таким образом, в проверяемый период детализация укрупненных инвестиционных проектов по созданию проверяемых кластеров в части включения в них 89 инвестиционных проектов на общую сумму 8450,4 млн. рублей осуществлялась проверяемыми субъектами Российской Федерации по согласованию с Ростуризм с нарушением порядка детализации укрупненных инвестиционных проектов, реализуемых в рамках ФЦП, предусмотренного Методикой детализации.

При анализе укрупненных инвестиционных проектов выявлено, что в проект создания ТРК «Елец» включены 11 инвестиционных проектов на общую сумму 805,4 млн. рублей, предусматривающих капитальное строительство за счет внебюджетных источников автотехнических комплексов

(автосервис, автостоянка, автомойка), спортивно-оздоровительных объектов (фитнес-центры и т.д.) и объекта соцкультбыта, что не соответствует требованиям Методики детализации (приложение № 3 к ФЦП), согласно которым туристско-рекреационный кластер может включать в себя инвестиционные проекты, предусматривающие капитальное строительство только следующих объектов туристской инфраструктуры: коллективные средства размещения (гостиница, мини-отель и др.), кемпинг, объекты общественного питания (кафе и ресторан), объекты развлечений (включая объекты для активного отдыха) и торговли, объекты автомобильного туризма, объекты водного туризма.

При этом включенные в укрупненный инвестиционный проект автотехнические комплексы не могут быть приравнены к объектам автомобильного туризма, поскольку согласно Методике детализации объект туристской инфраструктуры «автосервис» предусмотрен для включения в укрупненный инвестиционный проект создания автотуристского кластера.

При этом следует отметить, что согласно Федеральному закону от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» спортивное сооружение - это инженерно-строительный объект, созданный для проведения физкультурных мероприятий и (или) спортивных мероприятий и имеющий пространственно-территориальные границы, то есть спортивно-оздоровительные объекты не могут быть приравнены к объектам развлечений (включая объекты для активного отдыха).

С момента включения мероприятий по созданию проверяемых кластеров в ФЦП в проверяемый период в Программу вносились изменения, корректирующие ресурсное обеспечение и ожидаемые результаты, анализ которых показал, что при сокращении практически всех запланированных финансовых показателей и ожидаемого результата отмечается увеличение их соотношения («стоимость» создания одного рабочего места) (за исключением АТК «Тункинская долина»).

Так, в ТРК «Елец» «стоимость» создания одного рабочего места в 2017 году (4,8 млн. рублей) увеличилась по сравнению с 2012 годом (1,8 млн. рублей) в 2,6 раза. В ТРК «Северная мозаика» данный показатель увеличился в 3 раза, с 2,5 млн. рублей в 2012 году до 7,5 млн. рублей в 2017 году. В ТРК «Амур» с 2014 года указанная «стоимость» увеличилась на 15,7 % и составила 11,0 млн. рублей, в АТК «Тункинская долина» - с 2012 года снизилась на 14,3 % и составила 1,8 млн. рублей.

Приложением № 4 к ФЦП предусмотрен объем финансирования мероприятий по созданию проверяемых кластеров за счет всех источников в следующем размере:

(млн. руб.)

Источники	ФЦП в редакции от 31 января 2017 г.			
	всего на 2012-2017 гг.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
ТРК «Елец», всего	3841,6	541,7	-	-
в том числе:				
федеральный бюджет	765,5	100,0	-	-
консолидированный бюджет Липецкой области	310,9	62,5	-	-
внебюджетные источники	2765,2	379,2	-	-
ТРК «Амур», всего	3305,7	719,6	708,8	527
в том числе:				
федеральный бюджет	870,8	204,1	198,4	-
консолидированный бюджет Амурской области	120,9	12,6	10,4	77,6
внебюджетные источники	2314,0	502,9	500,0	449,4
ТРК «Северная мозаика», всего	1218,3	20,0	562,5	342,4
в том числе:				
федеральный бюджет	258,7	-	-	178,7
консолидированный бюджет Республики Саха (Якутия)	106,8	-	46,4	36,4
внебюджетные источники	852,8	20,0	516,1	127,3
АТК «Тункинская долина», всего	983,2	27,3	-	-
в том числе:				
федеральный бюджет	211,8	-	-	-
консолидированный бюджет Республики Бурятия	48,6	8,2	-	-
внебюджетные источники	722,8	19,1	-	-

Согласно ФЦП предоставление средств федерального бюджета, предусмотренных на государственные капитальные вложения в форме субсидий, осуществляется на основании соглашения, заключенного между Федеральным агентством по туризму и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (далее - соглашения о предоставлении субсидии).

Сведения об исполнении установленных соглашениями о предоставлении субсидии обязательств по финансированию и софинансированию мероприятий в рамках создания проверяемых кластеров за период реализации мероприятий представлены в таблице:

(млн. руб.)

Кластеры	ФЦП	Соглашение (с изменениями)	Профинансировано	Факт (отчеты)	Отклонения от соглашения, %	Доля от общего финан- сирования, %
Федеральный бюджет						
ТРК «Елец»*	765,5	765,5	765,5	741,0	96,8	34,9
ТРК «Амур»***	870,8	870,9	870,9	870,8	100,0	27,2
ТРК «Северная мозаика»**	258,7	258,7	136,1	136,1	52,6	17,4
АТК «Тункинская долина»*	211,8	211,8	211,8	210,6	99,4	21,7
Консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации						
ТРК «Елец»*	310,9	310,9	387,7	387,7	124,7	18,3
ТРК «Амур»***	43,3	43,4	43,4	43,4	100,0	1,4
ТРК «Северная мозаика»**	106,8	60,4	81,2	81,2	134,3	10,4
АТК «Тункинская долина»*	48,6	21,9	23,2	23,2	105,9	2,4
Внебюджетные источники						
ТРК «Елец»*	2765,2	2898,8	993,2	993,2	34,3	46,8
ТРК «Амур»***	1432,9	1930	2289,4	2289,4	118,6	71,4
ТРК «Северная мозаика»**	852,8	317,3	566,1	566,1	184,2	72,3
АТК «Тункинская долина»*	722,8	530,5	736,0	736,0	138,7	75,9

* 2012-2016 годы, I полугодие 2017 года.

** 2013-2016 годы, I полугодие 2017 года.

*** 2014-2016 годы, I полугодие 2017 года.

Анализ исполнения условий соглашений о предоставлении субсидии показал следующее.

ТРК «Елец» (Липецкая область)

В соответствии с Соглашением о предоставлении в 2015 году субсидии из федерального бюджета бюджету Липецкой области на реализацию мероприятий ФЦП от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, заключенным между администрацией Липецкой области и Ростуризмом (далее - Соглашение от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01), общий объем финансирования на реализацию мероприятий ТРК «Елец» в 2015 году предусмотрен в сумме 594199,5 тыс. рублей, из них за счет субсидий из федерального бюджета - 18999,5 тыс. рублей, за счет средств бюджета Липецкой области - 62500,0 тыс. рублей, за счет средств внебюджетных источников - 512800,0 тыс. рублей.

Дополнительным соглашением от 14 августа 2015 года № 1 в Соглашение от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 внесены изменения в части увеличения объемов субсидий из федерального бюджета бюджету Липецкой

области до 100000,0 тыс. рублей. Объем финансирования ТРК «Елец» за счет средств областного бюджета и внебюджетных источников не менялся.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что администрацией Липецкой области в нарушение пункта 11 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) в целях получения в 2015 году субсидии в сумме 100000,0 тыс. рублей заключенные на основе государственно-частного партнерства соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и потенциальными инвесторами об участии в реализации проектов в объемах, необходимых для достижения установленных значений показателей результативности предоставления субсидий, в установленный срок (ежегодно, не позднее 1 марта) в Ростуризм не представлялись.

В нарушение подпункта «е» пункта 3.1.1 Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 администрацией Липецкой области не представлены в Ростуризм сведения о наличии выданных в установленном порядке разрешений на строительство. В частности, на момент заключения дополнительного соглашения по 2 объектам обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец» «7 этап. Строительство парковок» и «7 этап. Строительство парковок. Корректировка (парковка № 10)», включенным в мероприятия на 2015 год, разрешения на строительство отсутствовали.

Кроме того, в нарушение пункта 3.1.2 Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 администрацией Липецкой области (письмо от 1 июня 2015 года № 1580-/01-13) не направлены в Ростуризм документы, подтверждающие финансирование из внебюджетных источников в объеме, установленном Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 на сумму 512,8 млн. рублей. Так, администрацией Липецкой области представлены копии паспортов по 11 объектам туристской инфраструктуры, по которым плановый объем финансирования на 2015 год составляет 122000,0 тыс. рублей, что составляет 23,8 % от предусмотренного объема финансирования за счет внебюджетных источников.

Следует отметить, что в 2015 году увеличение объема субсидии из федерального бюджета бюджету Липецкой области до 100000,0 тыс. рублей осуществлено Ростуризмом при несоблюдении вышеуказанных условий Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01.

Таким образом, контроль за исполнением администрацией Липецкой области условий, предусмотренный пунктом 3.3.3 Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, Ростуризмом в 2015 году осуществлялся ненадлежащим образом.

Проверкой установлено, что администрацией Липецкой области в 2014 и 2015 годах допущены бюджетные нарушения, выразившиеся в несоблюдении условий предоставления субсидий на софинансирование мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» по созданию туристско-рекреационного кластера «Елец» (Липецкая область) в соответствии с соглашениями от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 и от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01.

1. В соответствии с Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 объем софинансирования на 2015 год за счет субсидии из федерального бюджета составляет 100000,0 тыс. рублей, или 14,8 %, объем финансирования за счет средств бюджета Липецкой области - 62500,0 тыс. рублей и внебюджетных источников - 512800,0 тыс. рублей.

Таким образом, администрацией Липецкой области в соответствии с условиями Соглашения приняты обязательства о финансировании мероприятий ФЦП по созданию туристско-рекреационного кластера «Елец» (Липецкая область) в 2015 году за счет средств бюджета Липецкой области и внебюджетных источников на общую сумму 575300,0 тыс. рублей, или 85,2 % от общего объема финансирования по Соглашению.

В соответствии с отчетом администрации Липецкой области о ходе выполнения ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» за 2015 год по данному Соглашению кассовое исполнение составило 226903,8 тыс. рублей, из них: за счет субсидии из федерального бюджета - 75687,6 тыс. рублей (33,4 % от общей суммы произведенных расходов), средств бюджета Липецкой области - 79970,0 тыс. рублей и внебюджетных источников - 71246,2 тыс. рублей.

Таким образом, обязательства по финансированию за счет средств бюджета Липецкой области и внебюджетных источников администрацией Липецкой области выполнены на сумму 151216,2 тыс. рублей (или 66,6 % от общей суммы произведенных расходов), что не соответствует объему финансирования, установленному Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01.

В результате администрацией Липецкой области в 2015 году обязательства по финансированию в соответствии с Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 не выполнены.

Сумма средств федерального бюджета, использованных с нарушением обязательств, предусмотренных Соглашением, расчетно составила 42105,8 тыс. рублей.

2. В соответствии с Соглашением от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 объем софинансирования на 2014 год за счет субсидии из федерального бюджета составляет 245500,0 тыс. рублей, или 16,6 %, объем финансирования за счет средств бюджета Липецкой области - 147000,0 тыс. рублей и внебюджетных источников - 1085900,0 тыс. рублей.

Таким образом, администрацией Липецкой области в соответствии с условиями Соглашения приняты обязательства о финансировании мероприятий ФЦП по созданию туристско-рекреационного кластера «Елец» (Липецкая область) в 2014 году за счет средств бюджета Липецкой области и внебюджетных источников на общую сумму 1232900,0 тыс. рублей, или 83,4 % от общего объема финансирования по Соглашению.

В соответствии с отчетом администрации Липецкой области о ходе выполнения ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» за 2014 год по данному Соглашению кассовое исполнение составило 459176,3 тыс. рублей, из них: за счет субсидии из федерального бюджета - 145388,1 тыс. рублей (31,7 % от общей суммы произведенных расходов), средств бюджета Липецкой области - 132888,2 тыс. рублей и внебюджетных источников - 180900,0 тыс. рублей.

Таким образом, обязательства по финансированию за счет средств бюджета Липецкой области и внебюджетных источников администрацией Липецкой области выполнены на сумму 313788,2 тыс. рублей (или 68,3 % от общей суммы произведенных расходов), что не соответствует объему финансирования, установленному Соглашением от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01.

В результате администрацией Липецкой области в 2014 году обязательства по финансированию в соответствии с Соглашением от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 не выполнены.

Сумма средств федерального бюджета, использованных с нарушением обязательств, предусмотренных Соглашением, составила 69164,8 тыс. рублей (расчетно).

В 2016-2017 годах Ростуризмом и администрацией Липецкой области соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий ТРК «Елец» не заключались.

ТРК «Амур» (Амурская область)

В рамках реализации мероприятия по созданию ТРК «Амур» между Ростуризмом и Амурской областью заключены соглашения о предоставлении в 2014-2016 годах субсидии из федерального бюджета бюджету Амур-

ской области на реализацию мероприятий ФЦП от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 на сумму 468355,1 тыс. рублей (далее - Соглашение от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04), от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 на сумму 204138,5 тыс. рублей (далее - Соглашение от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02) и от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 на сумму 198420,0 тыс. рублей (далее - Соглашение от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01).

В соответствии с Соглашением от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 общий объем финансирования мероприятия по созданию ТРК «Амур» предусмотрен в сумме 918655,1 тыс. рублей, из них: за счет субсидии из федерального бюджета - 468355,1 тыс. рублей (50,9 %), за счет средств консолидированного бюджета Амурской области - 20300,0 тыс. рублей (2,2 %), объем финансирования за счет средств внебюджетных источников установлен в сумме 430000 тыс. рублей (46,9 процента).

В соответствии с Соглашением от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 общий объем финансирования мероприятия по созданию ТРК «Амур» предусмотрен в сумме 1216705,5 тыс. рублей, из них: за счет субсидии из федерального бюджета - 204138,5 тыс. рублей (16,8 %), за счет средств консолидированного бюджета Амурской области - 12567,4 тыс. рублей (10,3 %), объем финансирования за счет средств внебюджетных источников установлен в сумме 1000000,0 тыс. рублей (82,2 процента).

В соответствии с Соглашением от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 общий объем финансирования мероприятия по строительству ТРК «Амур» предусмотрен в сумме 1208896,46 тыс. рублей, из них: за счет субсидии из федерального бюджета - 198420,0 тыс. рублей (16,4 %), за счет средств бюджета Амурской области - 9924,4 тыс. рублей (0,8 %), объем финансирования за счет средств внебюджетных источников установлен в сумме 1000000,0 тыс. рублей (82,7 процента).

В нарушение условий предоставления субсидий, установленных подпунктом «д» пункта 10 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года), Ростуризмом в рамках Соглашения от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 предоставлена субсидия на реализацию мероприятий по созданию ТРК «Амур» на сумму 204138,5 тыс. рублей при отсутствии в соглашениях, заключенных на основе государственно-частного партнерства между органами исполнительной власти Амурской области и потенциальными инвесторами, способов обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в

залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по Соглашению).

Аналогичное нарушение Ростуризом в 2016 году установлено по результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве по туризму. Так, Ростуризом в 2016 году в рамках Соглашения от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 предоставлена субсидия на реализацию мероприятий по созданию ТРК «Амур» на сумму 198420,0 тыс. рублей при отсутствии в соглашениях, заключенных на основе государственно-частного партнерства между органами исполнительной власти Амурской области и потенциальными инвесторами, способов обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по Соглашению).

В ходе проведения настоящей проверки также установлено, что в нарушение пункта 2.3 Соглашения от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 перечисление субсидий в 2015 году осуществлялось Ростуризом в общей сумме 204138,5 тыс. рублей с нарушением установленных графиком финансирования мероприятий Программы (приложение № 4 к Соглашению) сроков (во II квартале 2015 года) (платежные поручения от 2 октября 2015 года № 694392 на сумму 171460,6 тыс. рублей и от 28 октября 2015 года № 766651 на сумму 32677,9 тыс. рублей).

Объемы финансирования туристской инфраструктуры ТРК «Амур» за счет внебюджетных источников определены приложениями № 1 к соглашениям от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04, от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 и от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 в сумме 430000,0 тыс. рублей в 2014 году и 1000000,0 тыс. рублей ежегодно на 2015 и 2016 годы.

В ходе проведения проверки, а также по результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве по туризму установлено, что в нарушение пунктов 3.1.8 соглашений от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 и от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 правительством Амурской области по состоянию на дату отчетного периода за соответствующий год обязательства по финансированию в соответ-

ствии с указанными соглашениями за счет внебюджетных источников не выполнены: в 2014 году - на сумму 394700,0 тыс. рублей (91,8 % от установленных Соглашением объемов), в 2015 году - на сумму 996252,0 тыс. рублей (99,6 % от установленных Соглашением объемов).

При этом следует отметить, что в соответствии с отчетными материалами правительства Амурской области по созданию ТРК «Амур» за 2016 год Ростуризмом в 2016 году были приняты к учету расходы по инвестиционным проектам «Торгово-развлекательный комплекс «Острова» и «Гостиница «KRISTALL», включенным в Сводный план ТРК «Амур» только в 2016 году, произведенные в 2014-2016 годах в общей сумме 1885,3 млн. рублей. В результате, с учетом принятых Ростуризмом указанных инвестиций объем финансирования за счет внебюджетных источников в 2014 году составил 430000,0 тыс. рублей, или 100 % от установленных Соглашением объемов, в 2015 году составил 934600,0 тыс. рублей, или 93,5 % от установленных Соглашением объемов.

В 2016 году общий объем финансирования составил 729574,5 тыс. рублей, из них: за счет субсидий из федерального бюджета - 198420,0 тыс. рублей (100 % от предусмотренных объемов), за счет средств бюджета Амурской области - 10476,5 тыс. рублей (100 %), за счет внебюджетных источников - 520678,0 тыс. рублей (104,1 процента).

При этом анализ квартальных отчетов за 2016 год, направленных правительством Амурской области, показал, что обязательства по соблюдению графика финансирования мероприятий Программы, установленного Соглашением от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01, за счет внебюджетных средств правительством Амурской области в течение 2016 года не выполнялись. Так, финансирование мероприятий за счет средств внебюджетных источников не исполнено за I квартал 2016 года на 100,0 % от предусмотренных объемов, за II квартал 2016 года - на 98,7 процента.

С учетом допущенных правительством Амурской области нарушений обязательств по соблюдению графика финансирования Ростуризмом было заключено дополнительное соглашение от 19 декабря 2016 года № 1 к Соглашению от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 с изменениями в части уменьшения объемов финансирования на 2016 год за счет средств внебюджетных источников в 2 раза, с 1000000,0 тыс. рублей до 500000,0 тыс. рублей, что позволило правительству Амурской области избежать ответственности за нарушение обязательств, предусмотренных Соглашением от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 в части обеспечения финансирования расходных обязательств за счет внебюджетных источников.

Таким образом, при наличии фактов нарушения правительством Амурской области условий, установленных в соглашениях от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04, от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 и от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 (пункты 3.1.8), выразившихся в несоблюдении графиков финансирования мероприятий Программы за счет средств внебюджетных источников (с учетом их кассового исполнения за соответствующий квартал 2016 года), Ростуризмом не обеспечено принятие мер, предусмотренных пунктом 3.4.4 соглашений по перераспределению субсидии в установленном порядке.

ТРК «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия))

В 2015-2016 годах соглашения о предоставлении Ростуризмом субсидии Правительству Республики Саха (Якутия) не заключались. Реализация мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика» осуществлялась за счет средств регионального бюджета и неиспользованного остатка субсидии 2014 года в сумме 10280,6 тыс. рублей.

В рамках реализации мероприятия по созданию ТРК «Северная мозаика» в 2017 году между Ростуризмом и Правительством Республики Саха (Якутия) заключено соглашение о предоставлении в 2017 году субсидии из федерального бюджета бюджету Республики Саха (Якутия) на реализацию мероприятий ФЦП от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 на сумму 178700,0 тыс. рублей (далее - Соглашение от 18 февраля 2017 года № 174-07-009). Финансирование за счет средств бюджета региона предусмотрено в объеме 215100,0 тыс. рублей, за счет средств внебюджетных источников - 127300,0 тыс. рублей.

По состоянию на 1 июля 2017 года Ростуризмом бюджету Республики Саха (Якутия) перечислена субсидия из федерального бюджета в общей сумме 56107,97 тыс. рублей, или 31,4 % от общего объема субсидии.

В соответствии с пунктом 9 Правил предоставления субсидии субъект Российской Федерации, имеющий право на получение субсидии, представляет ежегодно, не позднее 30 октября текущего финансового года, в Федеральное агентство по туризму в отношении каждого объекта обеспечивающей инфраструктуры, предлагаемого для финансового обеспечения в следующем финансовом году, документы, в том числе соглашение между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и инвестором, выражающими совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств.

При этом в материалах, представленных Правительством Республики Саха (Якутия) в соответствии с указанным пунктом Правил предоставления субсидии, соглашения между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и инвестором, выражающими совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств отсутствуют.

Таким образом, Ростуризм заключено Соглашение от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 с Правительством Республики Саха (Якутия) в отсутствие документов, предусмотренных подпунктом «в» пункта 9 Правил предоставления субсидии.

В нарушение подпункта «а» пункта 6.3.6 Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 Правительством Республики Саха (Якутия) сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на выполнение федеральных целевых программ (форма № 1-ФЦП) в составе отчетности за I квартал 2017 года, направленной Правительством Республики Саха (Якутия) в Ростуризм письмом от 4 апреля 2017 года № МИП-02-1079), в Ростуризм не представлялись.

Следует отметить, что форма № 1-ФЦП, направленная в составе отчетности за I полугодие 2017 года, ответственным должностным лицом Правительства Республики Саха (Якутия) не подписана. Кроме того, в отчете по форме № 1-ФЦП не отражены используемые на софинансирование мероприятий Программы средства из внебюджетных источников.

В нарушение подпункта «з» пункта 6.3.6 Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 ежеквартальная отчетность по формам № 1-БЗ «Сведения об использовании ассигнований на осуществление капитальных вложений в объекты, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), включенные в федеральную адресную инвестиционную программу» (далее - форма № 1-БЗ), в составе отчетных материалов за I квартал 2017 года в Ростуризм не представлялась.

Согласно пункту 6.1.1 Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 объем финансового обеспечения мероприятия по созданию туристской инфраструктуры в 2017 году за счет внебюджетных средств предусмотрен в сумме 127300,0 тыс. рублей. График финансирования мероприятий Программы по созданию туристской инфраструктуры в 2017 году определен приложением № 9 к Соглашению, в соответствии с которым во II квартале 2017 года предусмотрено привлечение средств внебюджетных источников в общей сумме 27300,0 тыс. рублей, что составляет 21,4 % от общей суммы

финансирования за счет внебюджетных источников, предусмотренной Соглашением от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 (127300,0 тыс. рублей).

В соответствии с отчетными материалами за I полугодие 2017 года мероприятия по созданию ТРК «Северная мозаика» профинансированы в общей сумме 67534,9 тыс. рублей, или 31,4 % годовых бюджетных назначений, из них: за счет субсидий из федерального бюджета - 56108,0 тыс. рублей (31,4 %), за счет средств бюджета Республики Саха (Якутия) - 11426,9 тыс. рублей (31,3 %), внебюджетных источников - 0,0 тыс. рублей (0 процентов).

Учитывая, что условиями Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 обязательства субъекта Российской Федерации по обеспечению графиков финансирования мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика», в том числе за счет внебюджетных источников, не предусмотрены, а также отсутствие в Правилах предоставления субсидии условия предоставления субсидии - наличие заключенных на основе государственно-частного партнерства соглашений между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и потенциальными инвесторами, в которых должны предусматриваться способы обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет внебюджетных источников (которое предусматривалось в предыдущих редакциях Правил), существуют риски недофинансирования мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика» за счет внебюджетных источников.

АТК «Тункинская долина» (Республика Бурятия)

В рамках реализации мероприятия ФЦП по созданию АТК «Тункинская долина» соглашения о предоставлении в период 2015-2017 годов субсидии из федерального бюджета бюджету Республики Бурятия между Ростуризмом и Республикой Бурятия не заключались.

В соответствии с соглашением о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету Республики Бурятия на реализацию мероприятий ФЦП от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05, заключенным между Правительством Республики Бурятия и Ростуризмом (далее - Соглашение от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05), предоставлена бюджету Республики Бурятия субсидия в размере 161810,0 тыс. рублей.

В нарушение условий предоставления субсидий, установленных подпунктом «г» пункта 10 Правил предоставления субсидий (в редакции, действовавшей в 2014 году), Ростуризмом в рамках Соглашения от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05 предоставлена субсидия Правительству Рес-

публики Бурятия на сумму 161810,0 тыс. рублей (платежное поручение от 30 июня 2014 года № 328812) при отсутствии в решении представительного органа местного самоуправления о местном бюджете бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих расходных обязательств по финансированию в соответствующем финансовом году мероприятий в размерах, предусмотренных Соглашением, но не менее 5 % необходимого размера бюджетных инвестиций (за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Так, бюджетные ассигнования на исполнение соответствующих расходных обязательств по финансированию в 2014 году мероприятий ФЦП в размере, предусмотренном Соглашением от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05 в сумме 491,78 тыс. рублей, утверждены решением районного Совета депутатов муниципального образования «Тункинский район» от 14 августа 2014 года № 3 «О внесении изменений в решение от 24 декабря 2013 года № 1 «О бюджете МО «Тункинский район» на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Цель 2. Оценка обоснованности, результативности и целевого использования средств федерального бюджета и федеральной собственности, направленных на реализацию ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в части создания туристско-рекреационных кластеров

Согласно пунктам 12 и 15 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) предоставление субсидии осуществляется на основании соглашения, заключаемого на срок до 1 года, содержащего, в том числе, значения показателей результативности предоставления субсидии по годам реализации Программы, а также предусмотрены критерии оценки эффективности использования субсидий: а) достижение запланированных значений показателей результативности предоставления субсидий в отчетном году; б) достижение запланированных размеров привлечения средств внебюджетных источников; в) исполнение плана реализации проекта.

Пунктом 16 Правил предоставления субсидий установлено, что эффективность использования субсидий ежегодно оценивается Ростуризмом. При этом ранее установленные в Правилах предоставления субсидий критерии оценки эффективности использования субсидий исключены, в связи с чем оценка эффективности использования субсидий с 2016 года проводится Ростуризмом только на основе фактических значений показателей результативности предоставления субсидии, установленных соглашениями.

ТРК «Елец» (Липецкая область)

В рамках реализации мероприятия ФЦП «Создание туристско-рекреационного кластера «Елец» в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджету Липецкой области в 2013-2015 годах было предусмотрено строительство 12 объектов обеспечивающей инфраструктуры за счет всех источников в объеме 2049,5 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в сумме 687,7 млн. рублей, которые по состоянию на 1 июля 2017 года имеют стопроцентную техническую готовность.

Функции государственного заказчика возложены на областное казенное учреждение «Управление капитального строительства Липецкой области» (далее - УКС Липецкой области) в соответствии с уставом УКС Липецкой области от 18 декабря 2015 года. Согласно пункту 1.4 устава УКС Липецкой области функции учредителя в отношении учреждения осуществляет управление строительства и архитектуры Липецкой области.

В соответствии с пунктом 2.25 Положения об управлении строительства и архитектуры Липецкой области, утвержденного распоряжением администрации Липецкой области от 18 мая 2010 года № 173-р, управление строительства и архитектуры Липецкой области координирует деятельность подведомственных учреждений и предприятий.

В соответствии со статьей 45 устава Липецкой области от 9 апреля 2003 года № 46-ОЗ, принятого постановлением Липецкого областного Совета депутатов от 27 марта 2003 года № 222-пс, администрация Липецкой области осуществляет контроль за деятельностью созданных исполнительных органов государственной власти области.

Строительство закольцовки водопровода по ул. Маяковского и ул. Дякина вокруг участка № 5, канализации по ул. Маяковского

Строительство объекта осуществлялось подрядной организацией ООО «Старатель» в соответствии с государственным контрактом от 8 августа 2014 года № 0346200015614000099, заключенным с УКС Липецкой области, на сумму 37775,6 тыс. рублей. Работы выполнены и оплачены в полном объеме в сумме 37775,6 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 35600,0 тыс. рублей.

В ходе осмотра объекта установлено, что в районе расположения сетей водоснабжения, канализации исторические и культурные центры, объекты показа, а также объекты туристской инфраструктуры, представляющие туристский интерес, отсутствуют. При этом создание данного объекта преду-

смотрено Сводным планом в составе обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец», согласованным Ростуризмом.

Реконструкция водозабора «Ельчик»

УКС Липецкой области на выполнение работ по реконструкции водозабора «Ельчик» заключен государственный контракт от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109 с ООО «Елецспецстрой» на сумму 91401,4 тыс. рублей (с учетом дополнительного соглашения) (из них средства федерального бюджета - 80223,5 тыс. рублей) со сроком выполнения - 380 календарных дней с даты подписания контракта. Оплата за выполненные работы осуществлена в полном объеме.

В нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации УКС Липецкой области в установленном порядке разрешение на строительство (реконструкцию) водозабора «Ельчик» не получено, в его отсутствие в течение 3 месяцев ООО «Елецспецстрой» осуществлялись работы по реконструкции водозабора «Ельчик» в рамках госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109. Разрешение на строительство выдано управлением строительства и архитектуры Липецкой области только 20 ноября 2014 года (№ RU48000000-47).

В нарушение части 2 статьи 34, части 1 статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ) и пункта 2.6 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109, согласно которому объем выполненных работ по контракту не может быть изменен более чем на 10 %, УКС Липецкой области заключено дополнительное соглашение от 8 сентября 2015 года б/н, согласно которому цена контракта (объем выполненных работ) уменьшена на 26578,3 тыс. рублей (на 22,5 % от первоначальной стоимости контракта - 117979,7 тыс. рублей) при сохранении стоимости единицы работ.

В нарушение пункта 5.2 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109 ООО «Елецспецстрой» работы в установленные графиком производства работ (приложение № 1 к госконтракту) сроки не были выполнены (этапы до 25 сентября и 25 октября 2015 года).

В нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ и пункта 9.2 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109 требования об уплате неустоек УКС Липецкой области в адрес ООО «Елецспецстрой» не направлялись.

Данное нарушение устранено в ходе проведения контрольного мероприятия. Письмом от 18 июля 2017 года № 2131 УКС Липецкой области направило претензию ООО «Елецспецстрой» об оплате неустойки в размере 54,5 тыс. рублей.

Управлением строительства и архитектуры Липецкой области выдано разрешение на ввод в эксплуатацию объекта «Создание комплекса обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец» 5 этап. «Реконструкция водозабора «Ельчик» 16 мая 2017 года № RU48-000-47-2014.

Согласно Сводному плану ТРК «Елец» 2016 года «водозабор «Ельчик» обеспечивает подачу воды к реконструкции жилого дома с культурно-паломническим центром (ул. Слободская, д. 10), спортивно-туристскому комплексу и большинству объектов культурного наследия, расположенных в центре города», то есть обеспечивает подачу воды к туристским объектам ТРК «Елец».

При этом согласно Сводному плану ТРК «Елец» потребность в ресурсах водоснабжения по всем 55 туристским объектам ТРК «Елец» предусмотрена в объеме 153542,0 куб. м/год, что составляет 5,8 % от предусмотренных мощностей водозабора «Ельчик» (2664500 куб. м/год).

Следует отметить, что генеральным планом города Ельца, утвержденным решением Совета депутатов г. Ельца от 30 декабря 2008 года, строительство объектов водоснабжения водозабора «Ельчик» и закольцовки водопровода по ул. Маяковского и ул. Дякина вокруг участка № 5, включенных в ТРК «Елец», уже было предусмотрено с 2008 года, то есть в ТРК «Елец» включены объекты, ранее запланированные к строительству для нужд города.

Строительство парковок и корректировка (парковка № 10)

Согласно Сводному плану ТРК «Елец» 2016 года строительство автомобильных парковок направлено на создание условий, обеспечивающих удобство передвижения автомобилистов по территории ТРК «Елец».

Строительство автомобильных парковок осуществлялось ООО «Елецспецстрой» в соответствии с государственным контрактом от 27 октября 2015 года № 0346200015615000110 общей стоимостью 63734,7 тыс. рублей (с учетом дополнительного соглашения) и со сроком выполнения работ - 80 календарных дней с даты подписания контракта (до 14 января 2016 года). Оплата за выполненные работы осуществлена в полном объеме.

В нарушение пункта 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядная организация выполняла работы по строительству

автомобильных парковок с отклонениями от технической документации, определяющей объем, содержание работ и другие, предъявляемые к ним требования. Так, произведена замена устройства твердого покрытия из тротуарной плитки на покрытие из асфальтобетона, выполнены работы по устройству проездов к парковкам (ограждения). При этом указанные отклонения осуществлялись в пределах объемов предусмотренного финансирования.

В ходе проверки УКС Липецкой области приняты меры по устранению данного нарушения в части внесения соответствующих изменений в рабочую документацию, также были подготовлены изменения в проектную документацию. По запросу УКС Липецкой области получен ответ от ОАУ «Управление государственной экспертизы Липецкой области» от 18 июля 2017 года № 231-02-17, в соответствии с которым откорректированная проектная документация согласно градостроительному законодательству не подлежит государственной экспертизе, так как является модификацией проекта, по которому выдано заключение государственной экспертизы ОАУ «Управление государственной экспертизы Липецкой области» от 30 июля 2015 года № 48-1-4-0163-15.

Строительно-монтажные работы по объекту «Строительство парковок. Корректировка (парковка № 10)» осуществлялись ООО «Елецспецстрой» в соответствии с государственным контрактом от 7 декабря 2015 года № 0346200015615000169 на сумму 33367,9 тыс. рублей (с учетом дополнительного соглашения). Оплата за выполненные работы осуществлена в полном объеме, в том числе за счет средств федерального бюджета в объеме 15220,6 тыс. рублей.

Следует отметить, что из 24 созданных автомобильных парковок непосредственно обслуживают объекты туристской инфраструктуры только 5 парковок, при этом из 5 указанных объектов в состав ТРК «Елец» включены 3 объекта.

Строительство надземного перехода в г. Ельце

Строительство надземного перехода в г. Ельце осуществлялось ООО «Елецспецстрой» в соответствии с государственным контрактом от 1 сентября 2015 года № 03462000156150000 на сумму 13396,6 тыс. рублей со сроком выполнения - 90 календарных дней с даты подписания контракта. Дополнительным соглашением от 4 июля 2016 года государственный контракт от 1 сентября 2015 года № 03462000156150000 был расторгнут в свя-

зи с необходимостью корректировки проектно-сметной документации, стоимость выполненных работ по контракту составила 6061,8 тыс. рублей.

В дальнейшем работы по завершению строительства надземного перехода в г. Ельце выполнены ООО «Елецспецстрой» и оплачены в полном объеме в рамках государственного контракта от 12 августа 2016 года № 034620001516000066 на сумму 12150,6 тыс. рублей (с учетом дополнительного соглашения).

Управлением строительства и архитектуры Липецкой области выдано разрешение на ввод в эксплуатацию надземного перехода в г. Ельце 26 апреля 2017 года (№ 48-000-52-2017).

Согласно Сводному плану ТРК «Елец» на 2016 год строительство надземного пешеходного перехода должно было обеспечить доступ к торгово-развлекательному центру «Орловское шоссе, д. 2А». Вместе с тем по состоянию на 1 июля 2017 года в ходе визуального осмотра земельного участка по адресу: г. Елец, Орловское шоссе, д. 2А, установлено, что работы по созданию объекта туристской инфраструктуры не начинались. Надземный переход построен с выходом в поле и в отсутствие объекта туристской инфраструктуры (торгово-развлекательного центра) не обеспечен полной проходной нагрузкой.

Указанные факты свидетельствуют о неэффективном использовании ресурсов, созданных в рамках ФЦП, за счет бюджетных средств в объеме 18212,4 тыс. рублей, из них 7110,6 тыс. рублей - средства федерального бюджета.

В нарушение части 9 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ и пункта 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1093, в единой информационной системе в сфере закупок отчеты об исполнении государственных контрактов: от 8 августа 2014 года № 0346200015614000099, от 1 сентября 2015 года № 0346200015615000098, от 7 декабря 2015 года № 0346200015615000169, от 27 октября 2015 года № 0346200015615000110, от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109, от 12 августа 2016 года № 034620001516000066 УКС Липецкой области не размещены.

Таким образом, вышеуказанные факты свидетельствуют об осуществлении администрацией Липецкой области ненадлежащего контроля за ходом реализации мероприятий ФЦП по созданию ТРК «Елец», предусмотр-

ренного пунктами 3.1.5 соглашений о предоставлении субсидии Липецкой области от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 и от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, а также ненадлежащего контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти Липецкой области - управлением строительства и архитектуры Липецкой области, координирующим деятельность УКС Липецкой области, допустившим вышеуказанные нарушения законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что генеральным планом г. Ельца Липецкой области, утвержденным решением Совета депутатов г. Ельца от 30 декабря 2008 года № 344, строительство 5 объектов обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец» было предусмотрено, начиная с 2008 года, то есть до начала реализации ФЦП (в том числе: «I этап. Реконструкция водозабора «Сазыкино»; «II этап. Район за трассой М-4 «Дон», участки №№ 2, 3 и 4. Строительство инженерных сетей водоснабжения и канализации»; «V этап. Реконструкция водозабора «Ельчик»; «IV этап. Участок № 5. Строительство закольцовки водопровода по ул. Маяковского и ул. Дякина вокруг участка № 5, канализации по ул. Маяковского»; «III этап. Строительство и реконструкция сетей канализации»).

Таким образом, из 12 объектов обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец», созданных в период 2012-2016 годов, 5 объектов (41,7 % от всей обеспечивающей инфраструктуры кластера) были запланированы ранее администрацией г. Ельца для обеспечения исполнения своих полномочий в жилищно-коммунальной сфере г. Ельца.

АТК «Тункинская долина» (Республика Бурятия)

В рамках реализации мероприятия ФЦП «Создание автотуристского кластера «Тункинская долина» в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета было предусмотрено строительство 4 объектов обеспечивающей инфраструктуры: подъездной автомобильной дороги от 100 км автодороги А-164 «Култук - Монды» до автотуристского кластера «Тункинская долина», 4 км, 4 категории (1 этап) (далее - подъездная автомобильная дорога); водозаборных сооружений и сетей водоснабжения АТК «Тункинская долина» (далее - водозаборные сооружения); высоковольтной линии ВЛ 10/0,4 кВ, включая 8 трансформаторных пунктов ТП 400 кВА (далее - высоковольтная линия); очистных сооружений АТК «Тункинская долина» (далее - очистные сооружения). Заказчиком строительства указанных объектов является администрация муниципального образования «Тункинский район» (далее - администрация Тункинского района).

Сведения о финансировании строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры приведены в таблице:

	Сроки ввода		Общий объем расходов, тыс. руб.		
	план	факт	всего	за счет федерального бюджета	за счет консолидированного бюджета субъекта РФ
Подъездная автомобильная дорога	2013 г.	2013 г.	60974,4	48874,4	12100,0
Водозаборные сооружения	2015 г.		172033,1	161810,0	10233,1
Высоковольтная линия ВЛ 10/0,4 кВ, включая 8 трансформаторных пунктов ТП 400 кВА			3705,4	0,0	3705,4
Очистные сооружения			2805,6	0,0	2805,6
Итого			239528,3	210684,4	28843,9

В соответствии с условиями соглашений о предоставлении субсидии из республиканского бюджета бюджету муниципального образования в Республике Бурятия на софинансирование объектов муниципальной собственности в рамках создания АТК «Тункинская долина» от 17 октября 2012 года № 717 и от 2 июня 2014 года № 43 в размере 62070 тыс. рублей и 48333,0 тыс. рублей, соответственно, заключенных между государственными органами власти Республики Бурятия (Минтранс Республики Бурятия и Минстрой Республики Бурятия) и администрацией муниципального образования Республики Бурятия «Тункинский район», обязанности по обеспечению контроля за результативностью, адресностью и целевым характером использования средств, а также проверки и оценки хода выполнения строительно-монтажных работ, возложены на указанные государственные органы власти Республики Бурятия.

**Строительство подъездной автомобильной дороги
от 100 км автодороги А-164 «Култук - Монды»
до автотуристского кластера «Тункинская долина»,
«Строительство водозаборных сооружений
и сетей водоснабжения АТК «Тункинская долина»**

Строительно-монтажные работы по указанным объектам осуществлялись подрядчиком ООО «Китой» на основании муниципального контракта от 6 ноября 2012 года № 0302300036612000126 на сумму 59427,36 тыс. рублей, из них 48874,4 тыс. рублей - за счет средств федерального бюджета, и муниципального контракта от 18 августа 2014 года № 0302300034014000025 на сумму 162492,2 тыс. рублей, из них 156229,4 тыс. рублей - за счет средств федерального бюджета, заключенных администрацией Тункинского райо-

на в лице главы администрации А.Г. Самарина в соответствии с требованиями федеральных законов от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Согласно выписке из ЕГРЮЛ и анализа информационной системы «Спарк-Интерфакс» А.Г. Самарин, являющийся в период 2012-2015 годов главой администрации Тункинского района, в момент заключения указанных муниципальных контрактов также являлся соучредителем ООО «Китой».

Однако в соответствии с требованиями пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» лица, занимающие муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, политической партией, участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа или органа местного самоуправления.

При этом строительство объектов «водозаборные сооружения» и «подъездная автомобильная дорога» завершено в 2014 году (справка о стоимости выполненных работ и затрат от 20 декабря 2014 года № 7) и в 2013 году (разрешение на ввод от 7 ноября 2013 года № 13), соответственно. Оплата работ по указанным муниципальным контрактам осуществлена администрацией Тункинского района в полном объеме в сумме 233007,5 тыс. рублей.

Вместе с тем в ходе проведения проверки установлено, что на момент проведения контрольного мероприятия пусконаладочные работы по объекту «водозаборные сооружения» не производились, объект в эксплуатацию не введен.

В нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ и пункта 8.13 муниципального контракта от 18 августа 2014 года № 0302300034014000025, согласно которому подрядчик обязан по окончании выполнения работ предъявить заказчику объект в полной строительной готовности с комплектом исполнительной технической документации и актом приемки, комплект исполнительной документации и акт приемки законченного строительством объекта по форме № КС-11 администрации Тункинского района подрядчиком не представлены.

В соответствии с пунктом 8.7 муниципального контракта от 18 августа 2014 года № 0302300034014000025 подрядчик обязан осуществлять охрану объекта до момента ввода в эксплуатацию. Однако охрана объекта осуществляется силами муниципального образования сельского поселения «Жемчуг».

Также в ходе проверки установлено, что водозаборные сооружения и сети водоснабжения не эксплуатируются в связи с отсутствием заключения органа государственного строительного надзора о соответствии построенного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.

Обследование павильонов водозаборных скважин №№ 1-4 показало, что по состоянию на 14 августа 2017 года внутренние помещения павильонов № 2 и № 3 покрыты плесенью (грибком), на половом бетонном перекрытии проявились трещины, что может свидетельствовать о низком качестве строительства или примененных материалов, либо несоблюдении условий содержания объекта. Кроме того, в 4 колодцах стоит вода, на стенах плесень, что свидетельствует о проникновении грунтовых вод.

Кроме того, в павильонах водозаборных скважин отсутствует схема установки оборудования с указанием маркировки и мощностей. Технические паспорта на оборудование водозабора отсутствуют, а в целях восстановления копии технических паспортов установленного оборудования администрацией Тункинского района у ООО «Китой» не запрашивались. В результате чего не представляется возможным сравнить технические характеристики установленного оборудования с проектируемым.

По данным системы «Спарк», в отношении ООО «Китой» применена процедура банкротства (решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 22 мая 2017 года по делу № А10-109/2017).

Таким образом, созданные за счет бюджетных средств в объеме 172033,1 тыс. рублей, включая средства федерального бюджета -

161810,0 тыс. рублей, ресурсы (водозаборные сооружения и сети водоснабжения) не эксплуатируются более 2,5 лет, что свидетельствует о неэффективном использовании ресурсов, созданных за счет средств бюджета в указанном объеме.

В ходе контрольного мероприятия представлен протокол обыска (выемки) от 11 июля 2017 года (без даты и номера) об изъятии Тункинским МСО СУ СК России по Республике Бурятия проектно-сметной документации, муниципальных контрактов (договоров) на строительство объектов АТК «Тункинская долина», актов приемки выполненных работ (форма КС-2) и иные документы, в связи с чем не представилось возможным сравнить выполненные работы с проектом, а также соответствие объемов выполненных и оплаченных работ. Администрация Тункинского района обратилась в Тункинский межрайонный следственный комитет с просьбой рассмотреть возможность возвратить изъятые протоколом обыска (выемки) от 11 июля 2017 года (без даты и номера) документы в связи с проведением контрольных мероприятий Счетной палатой. За период проведения контрольного мероприятия СУ СК России по Республике Бурятия в администрацию Тункинского района указанные документы не были представлены.

Строительство высоковольтной линии ВЛ 10/0,4 кВ и 8 ТП 400 кВА АТК «Тункинская долина»

В соответствии с муниципальным контрактом от 14 сентября 2015 года № 0102200001615003173, заключенным с АО «Бурятгражданпроект» на общую сумму 3705,4 тыс. рублей и сроком выполнения работ в течение 90 календарных дней, разработана проектная документация на строительство высоковольтной линии (акт сдачи-приемки работ от 7 апреля 2016 года № 4). Администрацией Тункинского района оплата по муниципальному контракту осуществлена в полном объеме.

В нарушение требований пункта 1 части 6.1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому для проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, такая проектная документация в установленном Правительством Российской Федерации порядке представляется в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на проведение государственной экспертизы проектной документации, АО «Бурятгражданпроект» государственная экспертиза проектной и смет-

ной документации на строительство высоковольтной линии предоставлена в автономное учреждение Республики Бурятия «Управление государственной экспертизы Республики Бурятия», которым выданы положительные заключения на проектную и сметную документацию на строительство высоковольтной линии от 27 января 2016 года № 03-1-1-3-0007-16 и от 28 января 2016 года № 03-1-0004/7-16, соответственно.

Администрацией Тункинского района 4 августа 2017 года направлена заявка для прохождения государственной экспертизы проектной документации и проверки достоверности сметной стоимости в Красноярский филиал ФАУ «Главгосэкспертиза».

Таким образом, учитывая отсутствие по состоянию на 1 сентября 2017 года проектно-сметной документации, прошедшей соответствующую экспертизу, существует риск нарушения сроков ввода объекта в эксплуатацию в 2017 году, установленных соглашением о предоставлении субсидии Правительству Республики Бурятия и, как следствие, его удорожания.

Строительство очистных сооружений ATK «Тункинская долина»

Строительство очистных сооружений ATK «Тункинская долина» не начато, проектная документация не разработана. В соответствии с соглашением срок ввода в эксплуатацию очистных сооружений установлен на 2018 год.

Администрацией Тункинского района заключен муниципальный контракт от 23 ноября 2015 года № 03023000374001500027 на выполнение работ по разработке проектно-сметной документации по объекту очистных сооружений ATK «Тункинская долина» с ЗАО «Бургражданпроект» на сумму 2805,6 тыс. рублей. Срок выполнения работ - до 25 февраля 2016 года.

В нарушение части 2 статьи 34, части 1 статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, согласно которой изменение существенных условий контракта не допускается, администрацией Тункинского района дополнительным соглашением от 26 февраля 2016 года № 2 к муниципальному контракту от 23 ноября 2015 года № 03023000374001500027 были изменены существенные условия в части увеличения срока выполнения работ (в течение 90 календарных дней со дня передачи проектировщику исходных данных).

При этом на момент проведения контрольного мероприятия по состоянию на 20 августа 2017 года муниципальный контракт от 23 ноября 2015 года № 03023000374001500027 не исполнен.

Вышеизложенные факты нарушений, допущенных при строительстве объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках ATK «Тункинская до-

лина», свидетельствуют о ненадлежащем выполнении Минтрансом Республики Бурятия и Минстроем Республики Бурятия обязанностей по обеспечению контроля за результативностью, адресностью и целевым характером использования средств, проверки и оценки хода выполнения строительно-монтажных работ, предусмотренных условиями соглашений о предоставлении субсидии из республиканского бюджета бюджету муниципального образования в Республике Бурятия от 17 октября 2012 года № 717 и от 2 июня 2014 года № 43.

Таким образом, Правительством Республики Бурятия не осуществлялся надлежащий контроль за ходом реализации мероприятий ФЦП по созданию АТК «Тункинская долина», предусмотренный пунктом 3.1.5 Соглашения о предоставлении субсидии Республике Бурятия от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05.

В результате расходы бюджетных средств в общем объеме 172033,1 тыс. рублей, в том числе 161810,0 тыс. рублей - за счет средств федерального бюджета, направленные на строительство водозаборных сооружений и сетей водоснабжения АТК «Тункинская долина», в установленные ФЦП сроки привели к созданию данных объектов, которые не эксплуатируются, что не позволяет оценить реализацию мероприятий ФЦП Правительством Республики Бурятия как эффективную.

ТРК «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия))

В рамках реализации мероприятия ФЦП «Создание туристско-рекреационного кластера «Северная мозаика» с 2012 года в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета (от 17 октября 2013 года № 10098-13-10-17-01, от 30 июня 2014 года № 116-14-06-30-03, от 18 февраля 2017 года № 174-07-009) было предусмотрено строительство транспортной инфраструктуры, включающей магистральную и уличную автодороги (300 и 1296,0 пог. м), электросети ВЛ 10 кВ (1,41 км) и ВЛ 0,4 кВ (1,29 км), сети наружного освещения (2,44 км), газопровод (2,194 км), сети связи.

Государственным заказчиком строительства указанных объектов является государственное казенное учреждение «Служба государственного заказчика Республики Саха (Якутия)» (далее - Госзаказчик), подведомственное Министерству архитектуры и строительного комплекса Республики Саха (Якутия).

В соответствии с распоряжением Правительства Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2011 года № 1411-р «Об изменении типа государствен-

ного учреждения «Служба государственного заказчика при Правительстве Республики Саха (Якутия)» на государственное казенное учреждение «Служба государственного заказчика Республики Саха (Якутия)» (далее - распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2011 года № 1411-р) функции и полномочия учредителя Госзаказчика осуществляют в установленном порядке Министерство архитектуры и строительного комплекса Республики Саха (Якутия) и Министерство имущественных и земельных отношений Республики Саха (Якутия).

Сведения о финансировании строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры приведены в таблице:

	Сроки строительства		Общий объем расходов, тыс. руб.		
	сводный план	факт (завершено строительство)	всего	за счет федерального бюджета	за счет консолидированного бюджета субъекта РФ
Транспортная инфраструктура	2015 г.		64531,7	40225,1	24306,5
Магистральная дорога		Не завершена	22565,2	20394,6	2170,6
Уличная автодорога		2017 г.	43659,2	32459,8	11199,4
Электросети ВЛЗ-10 кВ, ВЛИ-0,4 кВ		2017 г.	73852,2	37497,7	36354,6
Сети наружного освещения		2017 г.	2212,4		2212,4
Газопровод		2015 г.	23316,2	5454,9	17861,3
Сети связи					
Всего			230136,9	136032,2	94104,7

Проектная документация по объекту капитального строительства «Создание комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров в Республике Саха (Якутия). Туристско-рекреационный кластер «Северная мозаика» разработана на основании государственного контракта от 9 января 2013 года № 0316200000112000400_97234, заключенного Госзаказчиком с ОАО РПИИ «Якутпроект» на сумму 9800,0 тыс. рублей.

Согласно проектной документации строительство разделено на 2 очереди. Строительство объектов 1-ой очереди осуществлялось в период 2014-2016 годов на основании государственных контрактов, заключенных Госзаказчиком, в том числе:

- с ООО СК «Ремикс плюс» (государственные контракты от 18 декабря 2013 года № 0316200000113000185_97234, от 31 октября 2014 года № 0116200007914008758, от 16 декабря 2014 года № 0116200007914011563, от 25 августа 2015 года № 0116200007915006454, от 3 августа 2015 года № 0116200007915005391, от 30 декабря 2015 года № 0316200000115000184)

на строительство магистральной и уличной дорог, прокладку газопровода, оплаченных в общей сумме 71671,5 тыс. рублей;

- с ПАО «Якутскэнерго» (№ 415/483 от 18 ноября 2014 года) на строительство электросетей, оплаченных в общей сумме 62496,2 тыс. рублей.

В 2015 году строительством завершены уличная и часть магистральной дороги, что подтверждено актом приемки законченного строительством объекта от 15 октября 2015 года № 1 (форма № КС-11). Разрешение на ввод в эксплуатацию выдано Окружной администрацией г. Якутска 11 ноября 2016 года. Строительство электросетей завершено в 2016 году (акт об осуществлении технологического присоединения от 15 декабря 2016 года (без номера), подписанный ПАО «Якутскэнерго»).

Строительство объектов 2-ой очереди начато в 2017 году на основании государственных контрактов, заключенных Госзаказчиком с ООО «Профстрой» от 28 апреля 2017 года № 0116200007917000318 на строительство магистральной дороги с прудом-накопителем и с ООО «СПМ-Альянс» от 7 июня 2017 года № 0116200007917002496 на строительство автостоянки и площадок под пожарные резервуары, строительная готовность которых по состоянию на 27 июля 2017 года составила 35 % и 50 %, соответственно.

Выездом на объекты 1-ой очереди установлено, что по состоянию на 1 июля 2017 года пусконаладочные работы сетей газоснабжения не проводились с момента завершения строительных работ (20 месяцев), подключение к центральному газопроводу не осуществлено в связи с отсутствием потребителей - инвесторов объектов туристской инфраструктуры. Расходы на строительство газопровода составили 23316,2 тыс. рублей, из них 5454,9 тыс. рублей - средства федерального бюджета.

Эксплуатация электросетей, завершенных строительством в 2016 году с общим объемом расходов 73852,2 тыс. рублей (включая технологическое присоединение), из них 37497,7 тыс. рублей - средства федерального бюджета, также не осуществляется в связи с отсутствием потребителей.

Кроме того, в ходе строительства объектов 1-ой очереди ТРК «Северная мозаика» в проектную документацию стадии «Р» (рабочая документация), разработанную в рамках государственного контракта от 9 января 2013 года № 0316200000112000400_97234, после получения положительного заключения экспертизы внесены изменения (вместо устройства трубы диаметром 1,5 м включено устройство трубы диаметром 1 м, изменено место укладки трубы диаметром 0,53 м, увеличена длина газопровода на 10 м (выход из земли для установки отсекающих эксплуатационных задвижек

в случае аварийных ситуаций и добавлены вертикальные трубы газопровода для подключения к ГРПБ).

В нарушение части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации Госзаказчиком проектная документация с внесенными изменениями в ГАУ «Управление госэкспертизы Республики Саха (Якутия)» для получения соответствующего заключения организации, проводившей экспертизу проекта, не направлялась.

В общих журналах работ, представленных ООО «Ремикс плюс» и ООО «Профстрой», указаны только виды выполненных работ без указания осей и отметок, на которых проводились работы, отсутствуют сведения о методах и применяемых строительных материалах, что не соответствует требованиям пункта 8.3 Порядка ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 12 января 2007 года № 7.

Указанные факты свидетельствуют о ненадлежащем контроле со стороны Госзаказчика за строительными работами, предусмотренном частями 2 и 4 статьи 53 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пунктом 3 Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 468. Несоблюдение требований к оформлению подрядчиками учетной документации по строительномонтажным работам несет риски принятия Госзаказчиком выполненных работ, не соответствующих проектной документации.

В ходе контрольного мероприятия был проведен контрольный обмер объектов 1-ой очереди обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Северная мозаика», завершаемых строительством (акт контрольного обмера от 1 августа 2017 года), по результатам которого установлены отклонения от проектной документации, требующие отражения в исполнительной документации, в том числе дополнительно устроены 6 съездов с щебеночным покрытием, изменен проект укладки тротуара. Кроме того, установлена просадка тротуарной плитки, вызванная наездом тяжелой техники, подлежащая устранению силами подрядчика (по состоянию на 2 августа 2017 года недостатки по укладке тротуарной плитки устранены).

Вышеизложенные факты нарушений, допущенных при строительстве объектов транспортной инфраструктуры в рамках ТРК «Северная мозаика», свидетельствуют о ненадлежащем выполнении Министерством архи-

тектуры и строительного комплекса Республики Саха (Якутия) функций и полномочий учредителя подведомственного государственного казенного учреждения «Служба государственного заказчика Республики Саха (Якутия), предусмотренных пунктом 4 распоряжения Правительства Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 2011 года № 1411-р.

В результате, объекты обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Северная мозаика» газопровод и электросети, завершённые строительством, не эксплуатируются более 20 месяцев и 7 месяцев, соответственно, что свидетельствует о неэффективном использовании ресурсов, созданных за счет средств бюджета Республики Саха (Якутия) в общем объеме 97168,4 тыс. рублей, из которых 42952,6 тыс. рублей - средства федерального бюджета.

Таким образом, Правительством Республики Саха (Якутия) не осуществлялся надлежащий контроль за ходом реализации мероприятий ФЦП по созданию ТРК «Северная мозаика», предусмотренный пунктом 3.1.5 соглашения о предоставлении субсидии Республике Саха (Якутия) от 30 июня 2014 года № 116-14-06-30-03 и от 17 октября 2013 года № 10098-13-10-17-01.

В данной связи реализация Правительством Республики Саха (Якутия) мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика», на осуществление которых использованы бюджетные средства в объеме 230136,9 тыс. рублей, в том числе 136032,2 тыс. рублей - за счет средств федерального бюджета, не эффективна.

ТРК «Амур» (Амурская область)

В рамках реализации мероприятия ФЦП «Создание туристско-рекреационного кластера «Амур» в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий из федерального бюджета строительство (реконструкция) объекта «Реконструкция канализационного коллектора от Северного жилого района до очистных сооружений канализации, г. Благовещенск, Амурская область, 4-я очередь» (три пусковых комплекса) (далее - канализационный коллектор) ведется с 2013 года. Функции заказчика-застройщика возложены на муниципальное учреждение «Городское управление капитального строительства» (далее - МУ «ГУКС»).

В соответствии с условиями соглашения о предоставлении в 2014 году субсидии из областного бюджета бюджету муниципального образования города Благовещенска на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в целях реализации подпрограммы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Амурской области на 2014-2020 годы» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Амурской области на 2014-2020 годы» от

24 октября 2014 года № 93-12/с в размере 1000 тыс. рублей, соглашения о предоставлении в 2014 году субсидии из федерального бюджета бюджету муниципального образования города Благовещенска на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности от 24 октября 2014 года № 94-12 в размере 468355,1 тыс. рублей из федерального бюджета и 1000 тыс. рублей из областного бюджета, соглашения о предоставлении в 2015 году субсидии из федерального бюджета бюджету муниципального образования города Благовещенска на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, находящихся в собственности муниципального образования, от 13 мая 2015 года № 17-05/с в размере 216040,5 тыс. рублей, соглашения о предоставлении в 2015 году субсидии из областного бюджета бюджету муниципального образования города Благовещенска на софинансирование строительства (реконструкции) объектов, находящихся в собственности муниципального образования, от 4 августа 2015 года № 1 в размере 11902,0 тыс. рублей, заключенных между государственными органами власти Амурской области (минтранс Амурской области и минстрой Амурской области) и администрацией муниципального образования города Благовещенска, обязанности по осуществлению надлежащего контроля за эффективным и целевым использованием бюджетных средств возложены на указанные государственные органы власти Амурской области.

За период 2013-2016 годов и 5 месяцев 2017 года расходы на реконструкцию канализационного коллектора за счет всех источников финансирования составили 919257,1 тыс. рублей, из них 870800,0 тыс. рублей - за счет средств федерального бюджета. По состоянию на 1 июня 2017 года у МУ «ГУКС» сформировалась дебиторская задолженность по средствам федерального бюджета в сумме 46422,0 тыс. рублей.

По состоянию на 27 июня 2017 года работы по I и II пусковым комплексам (реконструкция канализационного коллектора, водопроводных, тепловых сетей и ливневой канализации, переустройство сетей электроснабжения, наружное освещение, благоустройство) выполнены на 100 %; по III пусковому комплексу: в части реконструкции тепловых сетей - на 100 %; по реконструкции канализационного коллектора и водопроводных сетей, устройству ливневой канализации - на 90 %; по переустройству сетей электроснабжения - на 40 %; по благоустройству - на 50 процентов.

Проектная документация на реконструкцию канализационного коллектора разработана ООО «Гидростройпроект» в соответствии с муниципаль-

ным контрактом от 9 января 2013 года № 55, цена которого составила 17612,6 тыс. рублей, срок выполнения работ - до 30 июня 2013 года. Оплата по контракту осуществлена в полном объеме.

Строительно-монтажные работы по реконструкции канализационного коллектора осуществлялись в соответствии с муниципальным контрактом от 12 мая 2015 года № 160908, заключенным МУ «ГУКС» с ООО «Сервер» (подрядчик) на сумму 968969,9 тыс. рублей и сроком завершения работ 30 сентября 2017 года (I пусковой комплекс - июнь 2016 года, II пусковой комплекс - декабрь 2016 года, III пусковой комплекс - сентябрь 2017 года).

В нарушение пункта 1 статьи 711 и пункта 1 статьи 746 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, пунктов 4.4, 6.2.9 муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908 на выполнение строительно-монтажных работ муниципальным учреждением «Городское управление капитального строительства» Амурской области, выполняющим функции заказчика-застройщика в рамках реализации мероприятий ФЦП в Амурской области, в лице инженера ПТО МУ «ГУКС» Т.А. Мастеренко приняты по актам о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 30 июня 2016 года № 22 и от 30 августа 2016 года № 24 в рамках муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908 и оплачены за счет бюджетных средств фактически не выполненные работы на сумму 2099,7 тыс. рублей.

В ходе проверки общего журнала работ по объекту «Реконструкция канализационного коллектора от Северного жилого района до очистных сооружений канализации, г. Благовещенск, Амурская область, 4-я очередь» (далее - общий журнал работ) ООО «Сервер» установлено, что временные сооружения в период с 1 июня по 30 июня 2016 года и с 1 августа по 30 августа 2016 года ООО «Сервер» не устанавливались.

Данные факты подтверждаются соответствующими записями в общем журнале работ ООО «Сервер» должностных лиц МУ «ГУКС», уполномоченных на осуществление строительного контроля в соответствии с пунктом 6.1.1 муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908.

В нарушение требований пункта 8.3 Порядка ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 12 января 2007 года № 7, и пункта 7.2.26 муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908, в журнале производства работ «Реконструкция канализационного коллектора от Северного жилого района до очистных сооружений канализации,

г. Благовещенск, Амурская область, 4-я очередь» ООО «Сервер» не отражаются сведения о ходе выполнения работ (объемы выполненных работ; участки производства работ). Журнал производства работ по реконструкции канализационного коллектора с начала строительства в течение 2,5 месяца не велся, записи были отражены только с 17 августа 2015 года.

Кроме того, при реконструкции канализационного коллектора ООО «Сервер» применяло материалы и отдельные виды работ, не предусмотренные проектной документацией.

Так, в акте о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 18 сентября 2015 года № 4 указаны выполненные работы по устройству оснований толщиной 15 см из щебня фракции 40-70 мм. Однако в Общем журнале работ 10 сентября 2015 года указано, что основание дорожного покрытия осуществлялось щебнем фракции 20-40 мм, что не соответствует проектной документации объекта.

Согласно общему журналу работ 3 октября, 5-7 октября 2015 года устройство основания дорожного покрытия осуществлялось щебнем фракции 20-40 мм. В актах о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 30 октября 2015 года № 7 данный вид выполненных работ не отражен. Кроме того, акты освидетельствования скрытых работ по данному виду работ за 5-7 октября 2015 года не составлялись.

В акте о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 18 сентября 2015 года № 4 отражены работы по устройству покрытия толщиной 4 см из горячих асфальтобетонных смесей. В общем журнале работ 11 сентября 2015 года отражены работы по подготовке основания под укладку покрытия из горячих асфальтобетонных смесей. Акт освидетельствования скрытых работ по данному виду работ за проверяемый период отсутствует.

В нарушение части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменения, внесенные в проектную документацию в части корректировки ширины дорожного полотна, устройства парковочных мест (карманов), МУ «ГУКС» на проведение государственной экспертизы не направлялись. При этом акт приемки законченного строительством объекта (форма № КС-11) от 18 декабря 2016 года (без номера) подписан сторонами без замечаний.

Кроме того, в нарушение пункта 1.4 муниципального контракта от 9 января 2013 года № 55 ООО «Гидростройпроект» (подрядчик) работы по разработке проектной документации на реконструкцию канализационного коллектора выполнены с нарушением установленного срока (до 30 июня 2013 года) на 8 месяцев (4 марта 2014 года).

При этом МУ «ГУКС» (заказчик) не воспользовался правом, предусмотренным пунктом 6.11 муниципального контракта от 9 января 2013 года № 55, направить требования по взысканию пени за несоблюдение сроков завершения работ в размере 0,5 % от суммы контракта за каждый день просрочки, что за 246 дней составило 2166,3 тыс. рублей (расчетно).

Вышеизложенные факты нарушений, допущенных при строительстве объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках ТРК «Амур», свидетельствуют о ненадлежащем выполнении минтрансом Амурской области и минстроем Амурской области обязанностей по осуществлению надлежащего контроля за эффективным и целевым использованием бюджетных средств, предусмотренных условиями соглашений о предоставлении субсидии из областного бюджета бюджету муниципального образования города Благовещенска от 24 октября 2014 года № 93-12/с, от 24 октября 2014 года № 94-12, от 13 мая 2015 года № 17-05/с и от 4 августа 2015 года № 1.

Таким образом, правительством Амурской области не осуществлялся надлежащий контроль за ходом реализации мероприятий ФЦП по созданию АТК «Амур», предусмотренный пунктами 3.1.5 соглашений о предоставлении субсидии Амурской области от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04, от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 и от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01.

Следует отметить, что реконструкция канализационного коллектора (1-3 очереди) с объемом финансового обеспечения 1552,7 млн. рублей, из них 1345,0 млн. рублей - за счет средств федерального бюджета, началась в рамках реализации ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года № 480 (в редакции 2013 года), целью которой являлось развитие инженерной инфраструктуры и социальной сферы территорий субъектов Российской Федерации Дальнего Востока и Забайкалья. Таким образом, реконструкция канализационного коллектора в первую очередь направлена на решение жилищно-коммунальных проблем населения города Благовещенска, что не взаимосвязано с развитием ТРК «Амур» в части увеличения туристского потока, роста туристских мест показа.

Таким образом, создание объектов обеспечивающей инфраструктуры в рамках туристско-рекреационных кластеров «Елец» и «Амур» направлено преимущественно на решение вопросов реализации полномочий администрации муниципальных образований по обеспечению деятельности жилищно-коммунальной инфраструктуры без привязки к объектам турист-

ской инфраструктуры, что свидетельствует о низком качестве проведения Координационным советом ФЦП оценки заявок, представляемых субъектами Российской Федерации для участия в Программе.

Анализ исполнения инвестиционных соглашений

В соответствии с пунктом 2.3.1 Положения об управлении ФЦП туристско-рекреационные и автотуристские кластеры создаются на условиях государственно-частного партнерства. За счет бюджетных средств создаются современные комплексы обеспечивающей инфраструктуры, за счет средств внебюджетных источников - коллективные средства размещения, объекты питания, торговли, развлечения и досуга, отвечающие мировым стандартам.

В соответствии со сводными планами проверяемых кластеров за счет средств внебюджетных источников в период 2012-2018 годов предусмотрена реализация инвестиционных проектов со строительством объектов туристской инфраструктуры:

	Предусмотрено сводными планами		Фактические данные на 01.07.2017 г.			
	количество туристских объектов, ед.	общая сумма инвестиций, млн. руб.	туристские объекты, по которым заключены соглашения (из них расторгнуты)	общая сумма инвестиций по соглашениям, млн. руб.	туристские объекты, по которым не заключены соглашения	общая сумма проектов без инвестора, млн. руб.
ТРК «Амур»	13	17777,7	4 + 1 построен без соглашения	11806,7	8	5970,0
ТРК «Северная мозаика»	21	852,8	14 (1)	690,7	8	198,3
ТРК «Елец»	55	3617,5	29 инвестиционных (3) + 26 о намерениях	1734,4+ 1579,6 о намерениях	3	89,6
АТК «Тункинская долина»	46	3767,0	25	739,4	21	3027,6
Итого	135	26015,0	72 инвестиционных + 26 о намерениях + 1 без соглашения = 99 (4)	14970,8 + 1579,6 о намерениях = 16550,4	40	9295,5

Как следует из таблицы, на 40 объектов туристской инфраструктуры инвестиционные соглашения на общую сумму 9295,5 млн. рублей не заключены в связи с отсутствием инвесторов.

В ходе проверки установлено, что реализация проектов с нарушением сроков, установленных в инвестиционных соглашениях, осуществляется в ТРК «Елец» и ТРК «Амур». Общий анализ реализации инвестиционных соглашений представлен в таблице:

	Количество инвестиционных соглашений (без учета расторгнутых)	Количество завершённых инвестиционных соглашений	Из них реализовано с нарушением сроков	Количество реализуемых инвестиционных соглашений	Из них реализуется с нарушением сроков
ТРК «Амур»	4	0	0	4	3
ТРК «Северная мозаика»	13	1	0	12	0
ТРК «Елец»	26 + 26 о намерениях	22 + 21 о намерениях	2	4 + 5 о намерениях	2
АТК «Тункинская долина»	25	25	0	0	0
Итого	68 + 26 о намерениях	48 + 21 о намерениях	2	20 + 5 о намерениях	5

Таким образом, из 135 запланированных сводными планами проверяемых кластеров проектов по созданию (реконструкции) объектов туристской инфраструктуры реализовано 70 проектов (51,9 %) с учетом соглашений о намерениях, реализовано в срок 68 объектов, из которых по условиям 20 соглашений туристские объекты были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений по их созданию. Из общего числа реализуемых на данный момент проектов по 5 проектам (20 %) нарушаются сроки их реализации, установленные инвестиционными соглашениями.

При этом следует отметить, что условиями инвестиционных соглашений, предусмотрена корректировка показателей сроков исполнения соглашений путем заключения дополнительных соглашений, а условиями соглашений о намерениях сроки реализации проектов не установлены.

Анализ реализации мероприятий по созданию в проверяемых кластерах объектов туристской инфраструктуры показал следующее.

ТРК «Елец» (Липецкая область)

В соответствии с 55 соглашениями о создании объектов туристской инфраструктуры (инвестиционные соглашения и соглашения о намерениях), указанных в Сводном плане 2016 года, предусматривалось создание следующих объектов: 20 объектов средств размещения, 14 объектов общественного питания, 8 торгово-развлекательных объектов, 6 автотехнических комплексов, 3 объекта спортивной направленности, 1 объект соцкультбыта, 1 автомоечный комплекс, 1 торговый объект, 1 детский центр отдыха и развития. При этом Сводным планом ТРК «Елец» и соглашениями с инвесторами создание или модернизация туристских объектов предусмотрены только по 33 из 55 туристских объектов. В отношении 22 объектов (40 %) предусмотрена реконструкция, что не соответствует положениям ФЦП.

Следует отметить, что условиями 26 соглашений о намерениях на общую сумму 1579,6 млн. рублей установлены общие планируемые объемы инвестиций без утверждения сторонами графика финансирования.

Администрацией Липецкой области при формировании документов для предоставления субсидии, а также отчетности по соглашению о предоставлении субсидии на соответствующий год в части внебюджетного финансирования, показатели инвестиций по указанным 26 соглашениям о намерениях не учитывались, поскольку данные соглашения не отвечали требованиям Правил предоставления субсидии (в редакции до 11 июня 2016 года) в части наличия в них способов обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашению) и не предусматривали условия предоставления потенциальными инвесторами отчетной документации.

По состоянию на 1 июля 2017 года не завершено создание объектов туристской инфраструктуры по 7 инвестиционным соглашениям, из них 3 соглашения расторгнуты в связи с неисполнением инвестором условий соглашения, по одному соглашению срок реализации не наступил, по 3 соглашениям срок реализации проекта наступил. Также не завершено создание объектов по 5 соглашениям о намерениях.

Следует отметить, что из 21 объекта, завершено инвесторами ТРК «Елец» в установленные инвестиционными соглашениями сроки, 19 проектов реализованы по инвестиционным соглашениям, в соответствии с условиями которых объекты туристской инфраструктуры были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений.

Согласно данным отчета администрации Липецкой области о ходе выполнения ФЦП за I полугодие 2017 года техническая готовность ТРК «Елец» составляет в целом 91,5 %, (комплекс обеспечивающей инфраструктуры - 100 %, комплекс туристской инфраструктуры - 83 процента).

Несмотря на то, что техническая готовность туристской инфраструктуры ТРК «Елец», по отчетным данным администрации Липецкой области, составляет в целом 83 %, согласно отчетам региона за период создания кластера с 2012 года по I полугодие 2017 года объем привлеченных и освоенных внебюджетных средств составил 993,2 млн. рублей, или 35,9 % от предусмотренных ФЦП (2898,8 млн. рублей) и 34,3 % от предусмотренных соглашениями с инвесторами (2765,2 млн. рублей), что указывает на суще-

ственное различие технических и инвестиционных показателей объектов кластера.

В данной связи существуют риски того, что в целях достижения программных назначений ФЦП в части привлечения внебюджетных средств по ТРК «Елец» Ростуризмом могут быть учтены объемы внебюджетных средств по 26 соглашениям о намерениях на строительство объектов туристской инфраструктуры ТРК «Елец» на общую сумму 1209,7 млн. рублей, по которым отсутствует первичная документация, подтверждающая данные расходы, что может привести к искажению результатов оценки эффективности реализации данного мероприятия.

ТРК «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия))

В соответствии с 14 инвестиционными соглашениями о создании объектов туристской инфраструктуры, указанных в Сводном плане ТРК «Северная мозаика» 2016 года, предусматривалось создание следующих объектов: 4 объекта средств размещения, 2 объекта общественного питания, 4 культурно-исторических комплекса, 3 объекта для активного отдыха, 1 многофункциональный комплекс.

По состоянию на 1 июля 2017 года из 21 объекта туристской инфраструктуры, предусмотренного Сводным планом ТРК «Северная мозаика», в эксплуатацию введен 1 объект (в 2012 году), на стадии строительства находятся 5 объектов, на строительство 7 объектов заключены инвестиционные соглашения, но строительство не начато. Инвестиционное соглашение на строительство объекта «Летний и зимний тюбинг» на сумму 10,2 млн. рублей расторгнуто в связи с неисполнением обязательств, предусмотренных указанным соглашением, со стороны инвесторов.

Кроме того, из 21 объекта туристской инфраструктуры ТРК «Северная мозаика», предусмотренного Сводным планом ТРК «Северная мозаика», не заключены инвестиционные соглашения по 8 объектам туристской инфраструктуры на сумму 198,3 млн. рублей, или 23,2 % от общего объема внебюджетных средств, предусмотренных на создание объектов туристской инфраструктуры.

Согласно отчету Правительства Республики Саха (Якутия) о ходе выполнения ФЦП за I полугодие 2017 года готовность ТРК «Северная мозаика» в целом составляет 62 %, из них готовность комплекса туристской инфраструктуры составляет 0 %. При этом согласно ФЦП и Сводному плану ТРК «Северная мозаика» срок ввода в эксплуатацию кластера установлен на 2018 год.

Данные обстоятельства создают риски недостижения показателей ФЦП в части привлечения внебюджетных средств, а также сроков ввода в эксплуатацию объектов ТРК «Северная мозаика» в целом.

ТРК «Амур» (Амурская область)

В соответствии со Сводным планом ТРК «Амур» предусмотрена реализация 13 инвестиционных проектов в составе 6 укрупненных проектов. Инвестиционные соглашения заключены на 4 объекта на сумму 11806,3 млн. рублей, кассовое исполнение составляет 2288,7 млн. рублей, что составляет 19,4 % от объемов, предусмотренных соглашениями. На 8 объектов инвестиционные соглашения на сумму 5970,4 млн. рублей не заключены в связи с отсутствием инвестора.

Согласно данным отчета правительства Амурской области о ходе выполнения ФЦП за I полугодие 2017 года техническая готовность ТРК «Амур» составляет в целом 13,9 % (комплекс обеспечивающей инфраструктуры - 19,6 %, комплекс туристской инфраструктуры - 12,4 процента).

При этом согласно ФЦП и Сводному плану ТРК «Амур» срок ввода в эксплуатацию ТРК «Амур» установлен на 2018 год, в связи с чем существуют риски нарушения сроков ввода в эксплуатацию объектов кластера.

Так, в рамках реализации инвестиционного проекта «Золотая миля» предусмотрена туристско-развлекательная зона на земельном участке намывной территории площадью 42,5 га. В границах «Золотой мили» предполагается создание: гостиничного комплекса международного уровня; двух многофункциональных центров; трансграничной канатной дороги (не имеющей аналогов в мире) с международным пассажирским терминалом; торгового комплекса беспошлинной торговли; спортивно-зрелищного комплекса с крытым катком; зоны отдыха, паркинга; летнего амфитеатра для организации туристско-культурных мероприятий; пешеходной улицы «Город мастеров»; бульварной зоны со смотровыми площадками и торгово-сервисной зоны с центрами общественного питания; православного храма (Шадринский кафедральный собор). Финансирование за счет внебюджетных источников предусмотрено в размере 8700,0 млн. рублей.

По состоянию на 1 июля 2017 года из заявленных объектов туристской инфраструктуры правительством Амурской области заключено инвестиционное соглашение от 12 августа 2015 года без номера с ООО «ЗЭД Девелопмент» на строительство только одного объекта - трансграничной канатно-подвесной дороги через реку Амур между городами Благовещенск

(Россия) - Хэйхэ (КНР). Стоимость проекта - 2800,0 млн. рублей. По 8 объектам инвестиционного проекта «Золотая миля» на сумму 5900,0 млн. рублей инвестиционные соглашения не заключены.

В соответствии с актуализированным планом-графиком выполнения работ, предусмотренным инвестиционным соглашением, начало строительных работ запланировано на апрель 2017 года. При этом выездом на территорию, выделенную под размещение инвестиционного проекта «Золотая миля» в июле 2017 года установлено, что строительство объектов туристской инфраструктуры не начато.

По пояснениям ООО «ЗЭД Девелопмент» главной причиной отклонения от графика реализации проекта являются длительность процедуры заключения международного соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о строительстве, эксплуатации и обслуживании канатной дороги через реку Амур между городами Благовещенск (Россия) и Хэйхэ (КНР), а также отсутствие права пользования земельным участком. Следует отметить, что согласно актуализированному плану-графику предоставление земельного участка для реализации проекта планировалось в октябре 2016 года.

На создание объекта туристской инфраструктуры ТРК «Амур» «Туристский торгово-гостиничный комплекс «Маленькая Венеция» заключено инвестиционное соглашение с ООО «КСК «Хуафу» на сумму 6300,0 млн. рублей со сроком реализации - 2014-2018 годы. Общий объем вложенных частных инвестиций с 2014 года на основании подтверждающих документов составил в пределах 144 млн. рублей. Разрешение на строительство получено только в декабре 2015 года.

Производственная мощность проекта предусматривает создание 9 торгово-развлекательных центров (общая площадь - 74744 кв. м); 3 гостиниц в составе гостиничного комплекса (400 мест); концертного зала (2500 мест); парковой зоны с фонтанами (площадь 3000 кв. м); спорткомплекса (спортивный зал, спортплощадки, скейтплощадки, велодорожки, арена для катания на роликах) (площадь 1000 кв. м); автостоянки (1500 мест) и т.д.

Графиком работ в 2015-2017 годах предусмотрены строительство зданий и сооружений, монтаж оборудования, в 2017 году - приемка в эксплуатацию. Однако выездом на указанный объект установлено, что по состоянию на 1 июля 2017 года готовность объекта составляет 10 процентов.

По состоянию на 5 июля 2017 года новые параметры инвестиционного проекта «Маленькая Венеция», одобренные комиссией по приоритетным

инвестиционным проектам Амурской области в части продления срока реализации проекта до 2022 года с увеличением общего объема инвестиций до 6342,9 млн. рублей, в Сводный план ТРК «Амур» не внесены, строительные-монтажные работы не осуществляются.

На создание объекта туристской инфраструктуры ТРК «Амур» «Торгово-развлекательный центр «Острова» (2-я, 3-я, 4-я очереди)» заключено инвестиционное соглашение с ООО «Фауст» на сумму 2486,3 млн. рублей. Выездом на объект установлено: по состоянию на 1 июля 2017 года готовность объекта составляет 80 %. 2-я, 3-я очереди сданы в эксплуатацию, 4-я очередь - ведутся подготовительные и отделочные работы.

На создание объекта туристской инфраструктуры ТРК «Амур» «Гостиница «KRISTALL» заключено инвестиционное соглашение с ООО «Кристалл Инвест» на сумму 220,0 млн. рублей. Сроки и этапы реализации проекта: 2016-2017 годы - отделочные работы, 2017 год - ввод в эксплуатацию. Выездом на объект установлено, что по состоянию на 1 июля 2017 года готовность объекта составляет 65 %. Ведутся отделочные работы.

АТК «Тункинская долина» (Республика Бурятия)

В соответствии со Сводным планом АТК «Тункинская долина» за счет средств внебюджетных источников в период 2012-2018 годов предусмотрена реализация 46 инвестиционных проектов на строительство объектов туристской инфраструктуры, в том числе 24 объекта средств размещения, 2 объекта общественного питания, 2 объекта торговли, 3 объекта агротуризма и т.д.

Инвестиционные соглашения заключены на 25 объектов туристской инфраструктуры, которые по состоянию на 15 августа 2017 года введены в эксплуатацию.

Следует отметить, что из 46 объектов туристской инфраструктуры АТК «Тункинская долина», предусмотренных Сводным планом, не заключены инвестиционные соглашения на 21 объект туристской инфраструктуры на сумму 3027,6 млн. рублей, или 80,4 % от общего объема внебюджетных средств АТК «Тункинская долина».

Согласно отчету Правительства Республики Бурятия о ходе выполнения ФЦП за I полугодие 2017 года готовность АТК «Тункинская долина» в целом составляет 47 %, готовность комплекса туристской инфраструктуры составляет 54,7 процента.

При этом согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию объектов АТК «Тункинская долина» установлен на 2015 год, Сводным планом АТК «Тункинская долина» срок ввода в эксплуатацию кластера установлен на 2018 год.

Также следует отметить, что наибольшее количество объектов туристской инфраструктуры расположено в местности «Вышка» АТК «Тункинская долина», на которой расположены гостиничные комплексы и гостевые дома, а также ванно-оздоровительные комплексы. Территория не благоустроена: отсутствуют пешеходные и проезжие дороги, не организованы места отдыха, отсутствуют мусорные урны, осуществляется стихийная торговля с лотков, застройка осуществляется хаотично. Санитарно-гигиеническое наблюдение за организацией мест предоставления ванно-оздоровительных услуг (прием ванн с минеральной водой, массаж) не осуществляется.

В данной связи возникают риски низкого качества туристского сервиса в АТК «Тункинская долина», что в последствии повлияет на снижение туристского потока и соответствующих показателей.

Механизмы решения задач развития туризма

Анализ реализации ФЦП в части решения задачи 1 «Развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации» показал, что Ростуризмом не соблюдаются механизмы, установленные Стратегией развития туризма и Положением об управлении Программой в части реализации механизма государственно-частного партнерства как наиболее перспективного способа объединения усилий органов государственной власти и частного бизнеса с целью создания объектов туристской инфраструктуры.

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

В соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве») государственно-частное партнерство представляет собой юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, в целях привлечения в экономику частных инвестиций.

С момента вступления в силу Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» (1 января 2016 года) в целях создания объектов туристской инфраструктуры в Амурской области заключено 2 соглашения,

в Республике Саха (Якутия) - 5 соглашений, в Липецкой области - 1 соглашение, в Республике Бурятия - 2 соглашения. Вместе с тем при заключении указанных соглашений положения Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» не применялись, в связи с чем ни одно из указанных соглашений не содержит существенные условия, предусмотренные в части 2 статьи 12 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», что существенно увеличивает риски неисполнения условий соглашений, в том числе в части финансирования со стороны инвесторов.

Также в соответствии со статьями 3 Закона Республики Бурятия от 16 марта 2012 года № 2625-IV «О государственно-частном партнерстве в Республике Бурятия», закона Амурской области от 6 августа 2010 года № 379-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Амурской области», закона Липецкой области от 5 апреля 2013 года № 142-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Липецкой области» (действующими до 2016 года), а также разделом II Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Саха (Якутия), утвержденной постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 15 мая 2013 года № 135, целью государственно-частного партнерства является привлечение в экономику частных инвестиций.

Как было отмечено ранее, часть соглашений с инвесторами, заключенных органами исполнительной власти проверяемых субъектов Российской Федерации, заключена на создание объектов туристской инфраструктуры, строительство и финансирование которых было начато инвестором до момента заключения инвестиционных соглашений. При этом произведенные до момента заключения соглашения инвестиции включены в объем финансирования, указанный в соглашениях.

Так, в рамках создания кластеров в Амурской области, Республике Саха (Якутия), Липецкой области, Республике Бурятия заключены 72 инвестиционных соглашения на общую сумму 14970,8 млн. рублей, из которых инвестиции в объеме 2616,8 млн. рублей осуществлены до момента заключения инвестиционных соглашений, что составляет 17,5 % от общего объема инвестиций, предусмотренных соглашениями.

Согласно отчетам, направляемым органами исполнительной власти регионов в Ростуризм, в рамках реализации инвестиционных соглашений объем внебюджетных инвестиций, принятых Ростуризмом, составил 4626,9 млн. рублей, из них объем финансирования, произведенный до момента заключения инвестиционных соглашений, составил 2535,9 млн. рублей, или 54,8 % от общего объема принятых Ростуризмом внебюджетных инвестиций.

Сведения об инвестициях, осуществленных до года, предшествующего году подписания инвестиционных соглашений, представлены в таблице:

(млн. руб.)

	Финансирование из внебюджетных источников		Объем финансирования, осуществленный до подписания инвестиционных соглашений		Доля финансирования, осуществленного до подписания инвестиционных соглашений, в общем объеме финансирования по соглашениям, %	
	инвестиционные соглашения	отчеты, направленные в Ростуризм	инвестиционные соглашения	отчеты, направленные в Ростуризм	инвестиционные соглашения	отчеты, направленные в Ростуризм
ТРК «Амур»	11806,3	2288,7	1277,5	1277,5	10,8	55,8
ТРК «Северная мозаика»	690,7	608,2	436,5	436,5	63,2	71,8
ТРК «Елец»	1734,4	993,2	902,8	821,9	52,1	82,8
АТК «Тункинская долина»	739,4	736,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Всего	14970,8	4626,9	2616,8	2535,9	17,5	54,8

Как следует из таблицы, наибольшая доля учтенных Ростуризмом инвестиций, совершенных до момента заключения инвестиционных соглашений, отмечается по мероприятиям ТРК «Елец» - 82,8 % и ТРК «Северная мозаика» - 71,8 процента.

Например, Правительством Республики Саха (Якутия) к зачету в 2016 году представлены инвестиции 2012 года в сумме 519,0 млн. рублей по строительству объекта «Реабилитационный центр «Табагинский мыс», не включенного в перечень объектов туристской инфраструктуры Сводного плана ТРК «Северная мозаика» 2012 года (действующего в 2013 году).

По состоянию на 1 января 2017 года не выполняются 17 инвестиционных соглашений, заключенных органами исполнительной власти Амурской области, Республики Саха (Якутия), Липецкой области с инвесторами, в части финансирования проектов на сумму 7301,0 млн. рублей. Из них 6 соглашений расторгнуты, а оставшийся объем финансирования по ним составил 1410,1 млн. рублей. Подробные данные приведены в таблице:

	Не выполнены условия соглашений в части финансирования на 01.01.17 г.		Из них			
			расторгнуты соглашения		продолжают выполняться (выполнены) соглашения	
	количество, шт.	финансирование, млн. руб.	количество, шт.	финансирование, млн. руб.	количество, шт.	финансирование, млн. руб.
ТРК «Амур»	2	5387,4	0	0,0	2	5387,4
ТРК «Северная мозаика»	6	69,9	1	10,2	5	59,7
ТРК «Елец»	9	1843,7	5	1399,9	4	443,8

	Не выполнены условия соглашений в части финансирования на 01.01.17 г.		Из них			
			расторгнуты соглашения		продолжают выполняться (выполнены) соглашения	
	количество, шт.	финансирование, млн. руб.	количество, шт.	финансирование, млн. руб.	количество, шт.	финансирование, млн. руб.
АТК «Тункинская долина»	0	0	0	0,0	0	0,0
Всего	17	7301,0	6	1410,1	11	5890,9

В соответствии с пунктом 10 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) одним из условий предоставления субсидий являлось наличие заключенных на основе государственно-частного партнерства соглашений, которые должны предусматривать способы обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашению).

В ходе проверки установлено, что в инвестиционных соглашениях о создании объектов туристской инфраструктуры ТРК «Амур» и ТРК «Северная мозаика» не предусмотрены способы обеспечения исполнения обязательств.

В инвестиционных соглашениях о создании объектов ТРК «Елец» и АТК «Тункинская долина» указанные условия предусмотрены, но при этом со стороны инвесторов не выполнялись.

В соответствии с условиями инвестиционных соглашений о создании объектов туристской инфраструктуры ТРК «Елец» предусмотрены обязательства представить публичной стороне обеспечение исполнения обязательств по инвестированию в размере не менее 40 % от объема инвестиций, подлежащих вложению в текущем году в соответствии с графиками финансирования в форме банковской гарантии, залога по договору банковского вклада (депозита), либо осуществления страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашениям.

В нарушение пунктов 4.2 инвестиционных соглашений, заключенных с администрацией муниципального образования «Тункинский район» в рамках реализации мероприятий АТК «Тункинская долина», инвесторами по 25 инвестиционным соглашениям на строительство объектов туристской инфраструктуры АТК «Тункинская долина» документы по обеспечению исполнения обязательств (безотзывная банковская гарантия, договор поручительства или передача в залог денежных средств, в том

числе в форме вклада (депозита), которые должны соответствовать требованиям, установленным Гражданским кодексом Российской Федерации) ни по одному инвестиционному соглашению в администрацию муниципального образования «Тункинский район» не представлялись. При этом администрацией муниципального образования «Тункинский район» не принимались меры по расторжению данных инвестиционных соглашений.

В адрес администрации Липецкой области и Правительства Республики Бурятия документы, подтверждающие исполнение инвесторами условий по обеспечению выполнения обязательств по инвестиционным соглашениям, не поступали. Меры по расторжению данных инвестиционных соглашений администрацией Липецкой области и Правительством Республики Бурятия не принимались.

Например, объект обеспечивающей инфраструктуры «8 этап. Строительство надземного пешеходного перехода в г. Ельце», на создание которого затрачено 18,2 млн. рублей бюджетных средств, представляет собой пешеходный переход через трассу «М-4 Дон» в поле и лесной массив по причине того, что инвестор ООО «Электротехмаш» по инвестиционному соглашению от 25 марта 2013 года № 24 свои обязательства по строительству торгово-развлекательного центра (на другой стороне трассы) не выполнил. Указанное инвестиционное соглашение расторгнуто 1 июня 2015 года.

В соответствии с действующими Правилами предоставления субсидии условие предоставления субсидии о наличии в инвестиционных соглашениях способов обеспечения исполнения обязательств не предусмотрено, при этом субъект Российской Федерации, имеющий право на получение субсидии, представляет в Ростуризм соглашение между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и инвестором, выражающими совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, что по своей сути не подразумевает установление каких-либо существенных обязательств для сторон.

Вместе с тем отсутствие требований о включении в соглашения с инвесторами условий по обеспечению исполнения обязательств, а также неисполнение со стороны инвесторов данных условий влекут риски неэффективного использования бюджетных средств на создание объектов обеспечивающей инфраструктуры.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 6 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» одним из обязательных элементов соглашения о государственно-частном партнерстве является условие

об осуществлении частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения.

Как указано выше, при заключении инвестиционных соглашений на туристские объекты кластеров положения Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» в проверяемых регионах не применялись, в связи с чем в инвестиционных соглашениях указанные условия отсутствуют, что влечет риски того, что объект туристской инфраструктуры после создания не будет эксплуатироваться или будет эксплуатироваться не в целях, указанных в инвестиционных соглашениях, что ведет к возникновению рисков расходования средств федерального бюджета без достижения требуемого результата.

По 6 из 43 инвестиционных проектов ТРК «Елец», работы по которым завершены, функциональное назначение созданных объектов не соответствует назначению, установленному в инвестиционных соглашениях, и в основном перепрофилированы на осуществление торговой деятельности.

Наименование объекта туристской инфраструктуры	Функциональное назначение объекта, установленное при визуальном осмотре
Строительство торгово-развлекательного центра с мини-гостиницей и рестораном (строительство торгово-развлекательного центра) по адресу: г. Елец, ул. Коммунаров, д. 25	Торговое (магазин «Пятерочка»)
Строительство автотехнического комплекса с придорожным кафе, г. Елец, Московское шоссе, д. 16, 16 а, 16 б, 16 в	Сеть магазинов (основные площади), шиномонтаж, кафе
Строительство торгово-развлекательного центра, г. Елец, ул. Коммунаров, зд. 143 в по данным управления культуры, туристский объект создан)	Эксплуатация здания не осуществляется, размещено объявление о продаже здания
Строительство фитнес-центра «Ягуар», Липецкая область, г. Елец, ул. Героев, д. 15	На 1 этаже здания размещается магазин
Строительство спорт-бара по адресу: г. Елец, 7 микрорайон (расторгнуто)	Продуктовый и цветочные магазины
Строительство культурно-оздоровительного центра по адресу: г. Елец, ул. Лермонтова, д. 15	Магазин одежды

Кроме того, 3 инвестиционных проекта ТРК «Елец», работы по которым завершены, на момент проведения контрольного мероприятия фактически не функционировали, а именно: «Строительство автосервиса с комнатой отдыха по адресу: г. Елец, ул. Коммунаров, д. 74» - заброшенное, полуразрушенное здание; «Реконструкция здания со встроенными административными помещениями соцкультбыта, г. Елец, ул. Пушкина, д. 136а» - пустое здание без внутренней отделки; «Реконструкция торгово-развлекательного центра, г. Елец, ул. Советская, д. 35» - пустое здание без внутренней отделки.

Оценка обязательств по инвестиционным проектам

Существенным фактором, влияющим на исполнение инвесторами своих обязательств, является низкий уровень оценки инвестиционных проек-

тов, претендующих на включение в укрупненный инвестиционный проект, осуществляемой регионами.

Так, согласно пункту 2.4 положения о координационном совете по развитию туристской и транспортной инфраструктуры Липецкой области, утвержденного распоряжением администрации Липецкой области от 23 сентября 2013 года № 411-р (далее - координационный совет Липецкой области), одной из основных задач координационного совета Липецкой области является оценка инвестиционных проектов, претендующих на реализацию туристско-рекреационного кластера «Елец». Следует отметить, что методика и критерии оценки указанных инвестиционных проектов положением о координационном совете Липецкой области и иными нормативными актами Липецкой области не утверждены.

Оценка инвестиционных проектов, претендующих на включение в укрупненный инвестиционный проект ТРК «Елец», проводилась управлением культуры и туризма Липецкой области без документальной фиксации, в связи с чем документы, содержащие данную оценку, в администрации Липецкой области отсутствуют.

Так, в целях создания объекта туристской инфраструктуры «Торгово-развлекательный центр в г. Елец Липецкой области» органом исполнительной власти Липецкой области было заключено с ООО «Электротехмаш» инвестиционное соглашение от 25 марта 2013 года № 24 по созданию указанного объекта с общим планируемым объемом инвестиций 1300 млн. рублей.

По данным информационной системы «Спарк-Интерфакс», ООО «Электротехмаш» является микропредприятием (персонал 6-10 человек), выручка за 2013 год составила 55263,0 тыс. рублей, а прибыль до налогообложения - 36,0 тыс. рублей. В 2013 году ООО «Электротехмаш» не имело на своем балансе основных средств.

Согласно отчетам, направляемым администрацией Липецкой области в Ростуризм, о ходе выполнения мероприятий ФЦП за 2013-2015 годы ООО «Электротехмаш» не осуществляло финансирование проекта «Строительство торгово-развлекательного центра в г. Ельце Липецкой области». На момент проведения контрольного мероприятия данное инвестиционное соглашение расторгнуто.

В целях создания объекта туристской инфраструктуры «Строительство придорожного сервиса по адресу: г. Елец, Московское шоссе» управлением культуры было заключено с ООО «Автоснаб» инвестиционное соглаше-

ние от 25 марта 2013 года № 23 по созданию указанного объекта с общим планируемым объемом инвестиций 400 млн. рублей. Планируемый срок выхода проекта на проектную мощность - 2016 год (согласно приложению № 1 к соглашению). Обязательства по обеспечению финансирования инвесторами ООО «Автоснаб» не выполнены.

По данным информационной системы «Спарк-Интерфакс», ООО «Автоснаб» зарегистрировано в 2011 году, является микропредприятием (персонал 0-5 человек), выручка в период с 2011 по 2013 год отсутствовала, убыток за 2013 год составил 175,0 тыс. рублей. В период с 2011 по 2013 год ООО «Автоснаб» не имело на своем балансе основных средств.

Согласно отчетам, направляемым администрацией Липецкой области в Ростуризм, о ходе выполнения мероприятий ФЦП за 2013-2017 годы ООО «Автоснаб» финансирование проекта «Строительство придорожного сервиса по адресу: г. Елец, Московское шоссе» осуществлено в объеме 1 млн. рублей (2014 год).

В целях реализации мероприятий ТРК «Амур» правительством Амурской области заключено инвестиционное соглашение с ООО «ЗЭД Девелопмент» на сумму 2800,0 млн. рублей со сроком реализации 2018 год. При этом на 1 июля 2017 года строительство данного объекта не начато.

По данным информационной системы «Спарк-Интерфакс», компания ООО «ЗЭД Девелопмент» является микропредприятием с уставным капиталом 10 тыс. рублей и персоналом 0-5 человек, что содержит риски невыполнения инвестором своих обязательств.

Также, правительством Амурской области заключено инвестиционное соглашение с ООО «КСК «Хуафу» на сумму 6300,0 млн. рублей со сроком реализации 2017 год. Выездом на указанный объект установлено, что по состоянию на 1 июля 2017 года готовность объекта составляет 10 процентов.

По данным информационной системы «Спарк-Интерфакс», в компании ООО «КСК «Хуафу» отмечается ежегодное снижение чистых активов. По состоянию на 31 декабря 2015 года стоимость чистых активов у ООО «КСК «Хуафу» составляет (-)617,0 млн. рублей, что носит признаки неудовлетворительного финансового состояния компании, что, в свою очередь, может привести к утрате компанией платежеспособности.

В период с 2012 года по 1 июня 2016 года согласно пояснениям администрации муниципального образования «Тункинский район» отбор инвестиционных проектов для включения в Программу не осуществлялся.

Постановлением администрации муниципального образования «Тункинский район» от 1 июня 2016 года № 174 создан Совет по инвестиционной деятельности по вопросам развития туризма при главе администра-

ции муниципального образования «Тункинский район» (далее - Совет по инвестиционной деятельности МО, Совет), утверждены положение о Совете и его состав, при этом были представлены 4 протокола заседаний Совета, в которых отсутствуют сведения о количестве заявок и наименованиях (содержании) инвестиционных проектов и решениях о заключении инвестиционных соглашений, представленных на рассмотрение Совета по инвестиционной деятельности МО, что свидетельствует о формальном подходе к работе Совета.

Создание дополнительных рабочих мест

Программой в рамках реализации мероприятий по созданию проверяемых кластеров установлены ожидаемые результаты показателя «Создано дополнительных рабочих мест (ед.)».

В ходе проверки установлено, что информация о созданных дополнительных рабочих местах формируется субъектами Российской Федерации на основании данных, представленных инвесторами, которые документально ими не подтверждаются, при этом указанная информация направляется регионами в составе отчетности в Ростуризм. Анализ направляемой субъектами Российской Федерации информации по рабочим местам указывает на ее несоответствие данным, представленным Федеральной налоговой службой.

Так, согласно ФЦП в составе укрупненного проекта создания ТРК «Елец» в результате реализации инвестиционных проектов предполагалось создание 800 дополнительных рабочих мест. При этом Сводным планом ТРК «Елец» предполагается создание 1223 дополнительных рабочих мест, что больше на 52,9 % предусмотренного Программой.

По данным мониторинга администрации Липецкой области, в рамках ТРК «Елец» создано 859 рабочих мест. Однако согласно данным, представленным Управлением Федеральной налоговой службы по Липецкой области (письмо от 13 июля 2017 года № 15-17/2536), среднесписочная численность сотрудников инвесторов ТРК «Елец», завершивших проекты по 20 инвестиционным соглашениям, по состоянию на год, следующий за годом завершения проекта по отношению к году, предшествующему году реализации проекта, сократилась на 62 человека.

Согласно ФЦП в результате реализации инвестиционных проектов в составе ТРК «Амур» предполагалось создание 300 дополнительных рабочих мест, создано 302 рабочих места.

При этом, по данным Управления Федеральной налоговой службы по Амурской области (письмо от 7 августа 2017 года № 14-13/1/013939), среднесписочная численность сотрудников инвесторов ТРК «Амур» на

1 января 2017 года по отношению к 2013 году, предшествующему году реализации проекта, сократилась на 39 человек и составляет 85 человек.

В результате реализации инвестиционных проектов ТРК «Северная мозаика» предполагалось создание 162 дополнительных рабочих мест. Согласно отчетным данным Правительства Республики Саха (Якутия) в рамках ТРК «Северная мозаика» за период 2011-2017 годов создано 15 рабочих мест.

Однако, по данным Управления Федеральной налоговой службы по Республике Саха (Якутия) (письмо от 7 августа 2017 года № 02-23/2294), среднесписочная численность сотрудников инвесторов ТРК «Северная мозаика» по отношению к 2011 году, предшествующему году реализации проекта, на 1 января 2017 года увеличилась на 3 человека и составляет всего 4 человека.

Согласно ФЦП в результате реализации инвестиционных проектов АТК «Тункинская долина» предполагалось создание 536 дополнительных рабочих мест. Следует отметить, что Сводным планом АТК «Тункинская долина» 2016 года запланировано создание 122 дополнительных рабочих мест, что меньше на 77,2 % предусмотренного Программой.

Согласно отчетным данным Правительства Республики Бурятия в рамках АТК «Тункинская долина» за период 2011-2017 годов создано 536 рабочих мест.

Анализ организации органами государственной власти субъекта Российской Федерации контроля за реализацией мероприятий Программы

Требования по организации органами государственной власти субъекта Российской Федерации контроля за реализацией мероприятий по созданию туристско-рекреационных кластеров, а также механизм реализации такого контроля ФЦП не предусмотрены.

В ходе проведения контрольного мероприятия в проверяемых регионах установлены различные подходы к организации осуществления данного контроля, анализ которых показал следующее.

ТРК «Северная мозаика» (Республика Саха (Якутия))

В целях осуществления контроля за ходом реализации мероприятий ФЦП Министерством инвестиционного развития и предпринимательства Республики Саха (Якутия) (далее - Мининвестпред Якутии) создана межведомственная комиссия по контролю за ходом строительства инженерной инфраструктуры ТРК «Северная мозаика» (приказ от 1 июня 2017 года № П-106/од).

В соответствии с пунктом 3 положения о межведомственной комиссии по контролю за ходом строительства инженерной инфраструктуры ТРК «Северная мозаика», за качеством и сверкой выполненных объемов работ, утвержденного приложением № 2 к приказу от 1 июня 2017 года № П-106/од, межведомственная комиссия проводит заседание по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал с ведением протокола.

На момент проведения проверки заседания межведомственной комиссии не проводились. Протоколы заседаний не составлялись. Вместе с тем согласно справке Мининвестпреда Якутии членами комиссии осуществляются еженедельные выезды на ТРК «Северная мозаика» для проведения контроля за ходом строительства, на основании которых Мининвестпред Якутии 2 раза в месяц направляет информацию о ходе реализации проекта ТРК «Северная мозаика» в Прокуратуру Республики Саха (Якутия).

По результатам встречи руководителя Ростуризма О.П. Сафонова с представителями общественности и исполнителями проекта ТРК «Северная мозаика» в г. Якутске в декабре 2016 года распоряжением Общественной палаты Республики Саха (Якутия) от 29 декабря 2016 года № 212 создана общественная комиссия по контролю за реализацией инвестиционного проекта ТРК «Северная мозаика». По данным Мининвестпреда Якутии от 2 августа 2017 года, в 2017 году было проведено 3 заседания указанной комиссии, при этом протоколы заседаний не составлялись, в связи с чем результаты деятельности комиссии подтвердить не представляется возможным.

Таким образом, контроль за реализацией мероприятий ТРК «Северная мозаика» фактически организован Правительством Республики Саха (Якутия) с 2016 года при сроках реализации данного мероприятия с 2013 года. Данный вывод подтверждается тем, что согласно отчету Министерства по делам предпринимательства и развития туризма Республики Саха (Якутия) о ходе выполнения ФЦП за 2015 год в общий объем привлеченных внебюджетных инвестиций включены расходы по инвестиционному соглашению от 1 июля 2015 года б/н на строительство объекта «Летний и зимний тюбинг» в сумме 10200,0 тыс. рублей. Однако в ходе проверки установлено, что строительство объекта «Летний и зимний тюбинг» не начато, документы, подтверждающие расходование инвестором средств в сумме 10200,0 тыс. рублей, в Правительстве Республики Саха (Якутия) отсутствуют.

В связи с невыполнением инвестором обязательств инвестиционное соглашение от 1 июля 2015 года б/н в одностороннем порядке расторгнуто (уведомление о расторжении от 30 января 2017 года № 24/1).

Вместе с тем данные обстоятельства указывают на отсутствие в 2015 году со стороны Правительства Республики Саха (Якутия) контроля за реализацией мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика», вследствие чего отчетность Правительства Республики Саха (Якутия) о ходе выполнения ФЦП за 2015 год в части объема привлеченных внебюджетных инвестиций является недостоверной.

Также следует отметить, что Правительством Республики Саха (Якутия) в рамках мониторинга, разработанного Ростуризмом, отчетные материалы по форме № 3-мониторинг «Сведения об освоении средств прошлых лет в рамках реализации ФЦП» в Ростуризм не направлялись.

АТК «Тункинская долина» (Республика Бурятия)

В соответствии с пунктом 5 статьи 3 Закона Республики Бурятия от 21 ноября 1995 года № 210-1 «О туризме» в целях координации деятельности в сфере туризма образован межведомственный Совет Республики Бурятия по туризму при Правительстве Республики Бурятия (распоряжение Правительства Республики Бурятия от 18 ноября 2002 года № 1011-р), который фактически не функционировал и в соответствии с постановлением Правительства Республики Бурятия от 4 марта 2005 года № 60 был упразднен, что свидетельствует о формальном характере соответствующей нормы о создании межведомственного координационного совета по туризму.

Указом Главы Республики Бурятия от 18 мая 2017 года № 91 создан Совет по развитию туризма при Главе Республики Бурятия. В текущем году заседания не проводились.

Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 16 декабря 2016 года № 833-р образована рабочая группа по общественному контролю за реализацией ФЦП. В ходе контрольного мероприятия представлен отчет по итогам поездки в Тункинский район 28 марта 2017 года рабочей группы по общественному контролю за реализацией мероприятий ФЦП. Предложения по результатам указанного выезда рабочей группой по общественному контролю за реализацией ФЦП органам исполнительной власти Республики Бурятия не представлены.

Кроме того, распоряжением Правительства Республики Бурятия от 20 июня 2017 года № 348-р утвержден План мероприятий по контролю за ходом создания туристских кластеров в рамках ФЦП. На момент проведения контрольного мероприятия из 11 мероприятий плана Правительством Республики Бурятия не исполнены только 5 (срок не наступил).

Минэкономки Республики Бурятия по результатам проверки реализации мероприятий по строительству объектов обеспечивающей инфраструктуры

АТК «Тункинская долина» было направлено обращение в Прокуратуру Республики Бурятия от 14 декабря 2016 года № 03-14-06-и7430 с предложением дать оценку действий администрации муниципального образования «Тункинский район» и подрядчиков, выполняющих строительство указанных объектов, которые не были своевременно введены в эксплуатацию.

Таким образом, контроль за реализацией мероприятий АТК «Тункинская долина» фактически организован Правительством Республики Бурятия с 2016 года при сроках реализации данного мероприятия с 2012 года.

ТРК «Елец» (Липецкая область)

Распоряжением администрации Липецкой области от 23 сентября 2013 года № 411-р «О создании координационного совета по развитию туристской и транспортной инфраструктуры Липецкой области» образован координационный совет по развитию туристской и транспортной инфраструктуры Липецкой области, в рамках заседаний которого рассматривались результаты мониторинга и контроля за реализацией мероприятия по созданию ТРК «Елец».

В соответствии с протоколом совещания у Министра культуры Российской Федерации В.Р. Мединского от 23 октября 2015 года № П-94 в целях оперативной подготовки ежемесячной сводной информации по мониторингу реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» Ростуризмом направлялись запросы в субъекты Российской Федерации с прилагаемыми формами мониторинга.

Согласно данным мониторинга администрации Липецкой области за 2016 год, направленным в Ростуризм, объем кассовых расходов внебюджетных средств составил 30,4 млн. рублей. При этом согласно таблице 3 «Остатки прошлых лет» кассовое исполнение средств внебюджетных источников остатков прошлых лет составило 1157,8 млн. рублей на основании отчетных форм (№№ КС-3 и КС-2).

Следует отметить, что представленные в Ростуризм указанные данные по освоению остатков прошлых лет не подтверждены в ходе проведения контрольного мероприятия отчетными формами (№№ КС-3 и КС-2) или иными первичными документами.

Также, по данным мониторинга Липецкой области, по состоянию на 1 января 2017 года в ТРК «Елец» построено и введено 39 объектов туристской инфраструктуры, по которым общий объем финансирования за счет внебюджетных средств составил 2033,4 млн. рублей. При этом создание

20 из указанных в мониторинге туристских объектов на общую сумму 1209,7 млн. рублей осуществлялось на основании соглашений о намерениях по реализации инвестиционного проекта в сфере туризма, заключенных с потенциальными инвесторами в основном в 2013 году.

В ходе проверки администрацией Липецкой области представлена информация о внебюджетных источниках в разрезе инвесторов с указанием оставшегося объема финансирования по состоянию на начало 2015-2017 годов, согласно которой данные по фактическим объемам финансирования объектов туристской инфраструктуры, создаваемых на основании соглашений о намерениях, выражающих совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, в администрации Липецкой области отсутствуют.

Документы и отчетные материалы инвесторов, подтверждающие фактическое финансирование данных объектов, администрацией Липецкой области не представлены в связи с их отсутствием, в результате чего достоверность отчетности, представленной администрацией Липецкой области в Ростуризм в рамках мониторинга за 2016 год, не подтверждается.

Также указанные в мониторинге объемы финансирования по данным объектам не в полной мере соответствуют объемам, установленным в соглашениях о намерениях по реализации инвестиционного проекта в сфере туризма.

Так, в мониторинге указана общая стоимость созданного объекта «Реконструкция гостиницы «Интурист-Елец», г. Елец, ул. Коммунаров, д. 14» в размере 442270,0 тыс. рублей. Однако по условиям соглашения о намерениях по реализации инвестиционного проекта в сфере туризма от 7 сентября 2011 года (без номера) планируемый объем инвестиций по данному объекту составляет 60000,0 тыс. рублей, что на 382270 тыс. рублей меньше указанного в данных мониторинга, направленных в Ростуризм.

При этом, как указано выше, документы и отчетные материалы инвесторов, подтверждающие фактическое финансирование по данному объекту, в администрации Липецкой области отсутствуют.

Кроме того, в ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что 5 из 39 указанных в мониторинге объектов туристской инфраструктуры на общую сумму 152210,0 тыс. рублей фактически не функционируют и не созданы в полном объеме.

Таким образом, данные мониторинга администрации Липецкой области, направленные в Ростуризм, не подтверждаются в полном объеме и могут привести к необъективной оценке состояния реализации ФЦП, а также к искажению результатов оценки эффективности реализации как данного мероприятия, так и всей Программы.

ТРК «Амур» (Амурская область)

В Амурской области контроль за реализацией инвестиционных соглашений осуществляется комиссией по приоритетным инвестиционным проектам и улучшению инвестиционного климата при правительстве Амурской области, утвержденной постановлением правительства Амурской области от 17 сентября 2007 года № 6, в структуре которой действует подкомиссия по осуществлению непрерывного наблюдения за реализацией инвестиционных проектов.

В результате деятельности данной комиссии проводились мероприятия, в том числе по выяснению причин нарушения сроков реализации инвестиционных соглашений, а также при необходимости проводились работы по актуализации бизнес-планов инвестиционных проектов в части корректировки планов-графиков финансирования и планов-графиков строительно-монтажных работ.

Цель 3. Оценка результативности и социально-экономической эффективности реализации мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в части создания и функционирования туристско-рекреационных кластеров

3.1. С момента принятия ФЦП Правила предоставления субсидий включали следующий состав показателей результативности использования субсидий:

- показатели результативности предоставления субсидии в Правилах (в редакции 2011-2015 гг.):

площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м;

количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.;

- показатели результативности предоставления субсидии в Правилах (в редакции 2016-2017 гг.):

численность граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, млн. чел.;

инвестиции в основной капитал на создание туристской инфраструктуры, млн. руб.;

количество дополнительных рабочих мест, тыс. ед.

Начиная с 2015 года, в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее - постановление

№ 999) Правила предоставления субсидий должны были быть приведены в соответствие с постановлением № 999.

Согласно требованиям подпункта «д» пункта 4 постановления № 999 Правила предоставления субсидий должны содержать перечень показателей результативности использования субсидии, соответствующих целевым показателям и индикаторам ФЦП.

Правила предоставления субсидии, действующие в 2015-2016 годах, включали только два показателя из 9 показателей и индикаторов ФЦП, состав и значения которых установлены приложением № 1 к ФЦП.

Правила предоставления субсидий не учитывают положения постановления № 999, так как состав и наименования установленных в них показателей результативности использования субсидии не полностью соответствуют составу и наименованиям целевых индикаторов и показателей ФЦП.

При наличии в ФЦП целевых индикаторов: «Численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения» и «Численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения» в Правила предоставления субсидий включен показатель с другим наименованием - «Численность граждан, размещенных в коллективных средствах размещения».

При наличии в ФЦП целевого показателя «Инвестиции в основной капитал средств размещения (гостиницы, места для временного проживания)» в Правила предоставления субсидий включен показатель «Инвестиции в основной капитал на создание туристской инфраструктуры».

В перечень показателей результативности использования субсидии Правилами не включены такие целевые показатели ФЦП, как «Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения, тыс. человек», «Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, млрд. рублей» и иные показатели. При этом включенный в Правила предоставления субсидий показатель «Количество дополнительных рабочих мест» в составе целевых индикаторов и показателей ФЦП отсутствует.

Проведенный в ходе контрольного мероприятия анализ состава показателей результативности использования субсидий, содержащихся в заключенных Ростуризмом с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашениях, показал следующее.

Субсидии в рамках ФЦП из средств федерального бюджета предоставляются на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры. Вместе с тем состав и наименования показателей результативности предоставления субсидий, предусмотрен-

ные Правилами, характеризуют конечные результаты функционирования объектов только туристской инфраструктуры, то есть готовых (введенных в строй) коллективных средств размещения.

Показатели, характеризующие количественные прямые (непосредственные) результаты реализации мероприятий инвестиционных проектов по объектам обеспечивающей инфраструктуры, Правилами не предусматривались.

Состав и значения показателей результативности предоставления субсидий, установленных соглашениями Ростуризма с субъектами Российской Федерации, представлены в таблице:

Наименование показателя результативности предоставления/использования субсидии	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Амурская область, ТРК «Амур»						
площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м	-	-	64,3	64,5	0,2	-
количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	-	-	6,3	6,37	0,1	-
Липецкая область, ТРК «Елец»						
площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м	-	-	3,618/3,72*	0,400/0,429**	-	-
количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	-	-	0,201/0,32*	0,050/0,014**	-	-
Республика Саха (Якутия), ТРК «Северная мозаика»						
площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м	-	0	-	-	-	-
количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	-	0	-	-	-	-
автомобильная дорога, м	-	-	1596	-	-	-
сети газоснабжения, м	-	-	2284	-	-	-
численность граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, млн. чел.	-	-	-	-	-	0,0003
инвестиции в основной капитал на создание туристской инфраструктуры, млн. руб.	-	-	-	-	-	127,3
количество дополнительных рабочих мест, тыс. ед.	-	-	-	-	-	0,028
Республика Бурятия, АТК «Тункинская долина»						
площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м	9,44	-	0,28	-	-	-
количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	0,223	-	0,06	-	-	-

*В числителе - в соответствии с Соглашением от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01, в знаменателе - в соответствии с дополнительным соглашением № 1 от 26 июня 2014 года.

**В числителе - в соответствии с Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, в знаменателе - в соответствии с дополнительными соглашениями № 1 от 14 августа 2015 года и № 2 от 25 декабря 2015 года.

Необходимо отметить, что Соглашение с Республикой Саха (Якутия) на 2014 год - единственный пример, когда в качестве показателей Соглашения включены реально выполняемые работы, соответствующие предмету заключенного Соглашения.

Таким образом, показатели соглашений, заключенных Ростуризмом с субъектами Российской Федерации о предоставлении субсидии из федерального бюджета, либо соответствуют Правилам, но не отражают реально выполняемые мероприятия (работы), либо характеризуют реально выполняемые мероприятия (работы), не соответствующие Правилам предоставления субсидий.

Содержание показателей результативности предоставления субсидий неоднородно как по субъектам Российской Федерации, так и во времени, что обусловлено отсутствием требований к содержанию и порядку расчета показателей результативности предоставления субсидий, предусмотренных соглашениями с субъектами Российской Федерации. Так, показатели соглашений с правительством Амурской области 2014 и 2015 годов¹ характеризуют площадь номерного фонда и количество койко-мест в коллективных средствах размещения по Амурской области в целом. Показатели соглашений с администрацией Липецкой области 2014 года и с Правительством Республики Бурятия 2012 года² характеризуют площадь номерного фонда и количество койко-мест в коллективных средствах размещения, размещенных на территории соответствующих кластеров. Показатели соглашений с правительством Амурской области 2016 года, с администрацией Липецкой области 2015 года и с Правительством Республики Бурятия 2014 года³ характеризуют годовой прирост площади номерного фонда и количество койко-мест в коллективных средствах размещения, размещенных на территории соответствующих кластеров.

Необходимо отметить, что Росстатом и его территориальными органами статистическое наблюдение по показателям, использованным в соглашениях о предоставлении субсидий, ведется только в разрезе регионов и муниципальных образований. В разрезе туристских кластеров статистическое наблюдение не ведется.

¹ Соответственно, от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 и от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02.

² Соответственно, от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 (с дополнительным соглашением № 1 от 26 июня 2014 года) и от 7 декабря 2012 года № 10098-12-12-07-03.

³ Соответственно, от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01, от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 (с дополнительными соглашениями № 1 от 14 августа 2015 года и № 2 от 25 декабря 2015 года) и от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05.

Следует отметить, что в части порядка расчета показателей результативности предоставления субсидий ни Ростуризмом, ни органами власти субъектов Российской Федерации какие-либо методические рекомендации не разрабатывались, в нормативных правовых актах их разработка прямо не предусмотрена.

Значения показателей, не обеспеченных соответствующим методическим сопровождением для их расчета, не имеют достаточных обоснований, не сопоставимы по субъектам Российской Федерации и не могут быть использованы в качестве показателей результативности предоставления субсидий.

Отсутствие утвержденных методик, способов сбора и обработки исходной информации для определения показателей результативности предоставления субсидий не обеспечивает возможность независимой проверки точности и достоверности отчетных значений показателей, что, в свою очередь, создает риски недостоверной отчетности о результативности реализации таких мероприятий.

С учетом изложенного в ходе проведения контрольного мероприятия независимая проверка степени достижения показателей результативности предоставления субсидий была осуществлена только в отношении показателей результативности использования субсидий в рамках соглашений Ростуризма с правительством Амурской области 2014 и 2015 годов⁴, расчет значений показателей результативности использования субсидии в которых осуществлялся Амурстатом.

Анализ статистических данных показал, что по итогам 2014 года не достигнуты значения обоих показателей результативности предоставления субсидии (исполнение составило 98,3 % и 96,8 %). По итогам 2015 года значения показателей перевыполнены, в том числе: площадь номерного фонда коллективных средств размещения - на 105,1 %, количество койкомест в коллективных средствах размещения - на 113,0 %. При этом согласно приложению 5.3 к отчету министерства внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области за 2015 год прогнозировалось недостижение значения показателя по площади номерного фонда коллективных средств размещения.

	2014 г.				2015 г.			
	план	отчет*	факт**	% к плану	план	отчет	факт**	% к плану
Площадь номерного фонда коллективных средств размещения, тыс. кв. м	64,3	-	63,2	98,3	64,5	63,2	67,8	105,1

⁴ Соответственно, от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 и от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02.

	2014 г.				2015 г.			
	план	отчет*	факт**	% к плану	план	отчет	факт**	% к плану
Количество койко-мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	6,3	-	6,1	96,8	6,37	6,87	7,2	113,0

* Направлен министерством внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области в Ростуризм письмом от 22 января 2016 года № 03-211-09.

** Данные Амурстата по письму от 6 июля 2017 года № ГД-31-05/392-ИС.

Следует отметить, что в представленном отчете Амурской области о ходе реализации соглашения за 2015 год в части достижения значений показателей результативности использования субсидий в графе «факт» представлены прогнозы министерства внешнеэкономических связей, туризма и предпринимательства Амурской области со ссылкой, что фактически достигнутые значения показателей будут направлены после получения официальных данных Амурстата.

Вместе с тем в соответствии с условиями соглашений отчетность о достижении значений показателей результативности предоставления субсидий из федерального бюджета в 2012-2016 годах должна представляться ежеквартально не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом. По итогам года отчетность представляется в срок не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным.

При этом в соответствии с Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р (далее - ФПСР), показатели, характеризующие деятельность коллективных средств размещения (и одновременно показатели результативности предоставления субсидии: «Площадь номерного фонда коллективных средств размещения» и «Количество койко-мест в коллективных средствах размещения») публикуются Росстатом по Российской Федерации, субъектам Российской Федерации ежегодно - 7 июля, ежеквартально - на 35-й рабочий день после отчетного периода.

На основании приказа Ростуризма от 15 октября 2012 года № 283 «Об утверждении положения об управлении реализацией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» для целевого и эффективного расходования средств федерального бюджета и обеспечения достижения целевых индикаторов и показателей ФЦП субъектами Российской Федерации разрабатываются сводные планы развития туристско-рекреационных кластеров, которые утверждаются государственным заказчиком-координатором ФЦП. На базе сводных планов развития кластеров формируются предложе-

ния от субъекта Российской Федерации в организационно-финансовый план мероприятий по реализации ФЦП на соответствующий календарный год.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что показатели сводных планов рассматриваются в процессе участия субъектов Российской Федерации в конкурсе инвестиционных проектов для включения в перечень мероприятий ФЦП.

Расчеты или методические документы, необходимые для обоснования значений показателей сводных планов, в Ростуризме и уполномоченных органах власти субъектов Российской Федерации отсутствуют. Достоверность и обоснованность значений показателей сводных планов оценить не представляется возможным.

Показатели, характеризующие эффективность проектов по кластерам, не имеют единообразной формы представления, единого базового или официально установленного периода для расчета значений показателей по итогам создания объектов туристской инфраструктуры кластера, единого подхода к расчету общего объема туристского потока, в результате чего его значения по субъектам Российской Федерации не сопоставимы.

Представление отчетности или организация мониторинга за выполнением сводных планов их содержанием не предусмотрены. Информация о достижении показателей (индикаторов) сводных планов Ростуризмом от субъектов Российской Федерации не запрашивалась.

3.2. В приложении № 1 к ФЦП целевые значения индикаторов и показателей ФЦП представлены только в целом по Российской Федерации для каждого года реализации программы. Целевые значения индикаторов и показателей ФЦП в разрезе по субъектам Российской Федерации или в отношении отдельных туристских кластеров в составе ФЦП не установлены. В результате не обеспечена реализация требований подпункта «б» пункта 10 постановления № 999, в соответствии с которым значения показателей результативности использования субсидии, устанавливаемые в соглашениях, должны соответствовать значениям целевых показателей и индикаторов ФЦП.

Значения результатов реализации ФЦП также установлены в целом по Российской Федерации и только на конец реализации ФЦП без распределения по годам.

Утвержденные в составе ФЦП результаты реализации программы соотнесены со значениями целевых показателей и индикаторов программы. При этом к числу ожидаемых результатов реализации ФЦП в паспорте ФЦП не отнесены показатели «Площадь номерного фонда коллективных

средств размещения» и «Количество койко-мест коллективных средств размещения», предусмотренные в Правилах предоставления субсидии (в редакции 2011-2016 годов) в качестве показателей результативности предоставления субсидии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 118 целевые значения индикаторов и показателей Программы были существенно скорректированы. На фоне сокращения объемов финансирования ФЦП в 2,5 раза снижение темпов прироста значений отдельных целевых индикаторов и показателей ФЦП произведено в 3-4 и более раз.

Сопоставление конечных результатов реализации ФЦП в различных редакциях программы представлены в таблице:

Наименование ожидаемых результатов и показателей социально-экономической эффективности ФЦП согласно паспорту ФЦП	Соответствующие им целевые индикаторы и показатели ФЦП	В редакции постановления Правительства Российской Федерации	
		от 18 февраля 2014 г. № 121	от 31 января 2017 г. № 118
Конечные результаты			
создание в различных субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса	рост инвестиций в основной капитал средств размещения	в 1,9 раза по сравнению с 2010 годом	на 26 % по сравнению с 2010 годом
удовлетворение потребностей различных категорий граждан Российской Федерации в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям	рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения	в 1,5 раза по сравнению с 2010 годом	на 20 % по сравнению с 2010 годом
повышение уровня занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере туризма	увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения	на 41 % по сравнению с базовым уровнем 2010 года	на 10 % по сравнению с базовым уровнем 2010 года
	и работающих в туристских фирмах	на 51 % по сравнению с базовым уровнем 2010 года	на 17 % по сравнению с базовым уровнем 2010 года
увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет увеличения объема производства услуг в отрасли	увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению,	в 4,7 раза по сравнению с 2010 годом	в 2 раза по сравнению с 2010 годом
	и объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения	в 4,3 раза по сравнению с 2010 годом	в 1,9 раза по сравнению с 2010 годом
рост валового внутреннего продукта и улучшение платежного баланса страны	рост численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения	в 6,4 раза по сравнению с 2010 годом	в 2,4 раза по сравнению с 2010 годом

По данным Росстата, за 2015-2016 годы достижение ожидаемых результатов реализации ФЦП в целом по Российской Федерации и по 4 про-

веренным субъектам Российской Федерации характеризуется следующими данными:

(%)

Соответствующие им целевые индикаторы и показатели ФЦП	План (в редакции от 31.01.17 г. № 118)	Прирост значений показателей в 2016 г. к 2010 г.				
		Российская Федерация	Амурская область	Липецкая область	Республика Саха (Якутия)	Республика Бурятия
Создание в различных субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса						
рост инвестиций в основной капитал средств размещения	+26	+86,0	-47,45	-54,9	-97,1*	-80,0
Удовлетворение потребностей различных категорий граждан Российской Федерации в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям						
рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения	+20	в 1,8 раза	+44,7	+31,5	+39,0	+27,6
Повышение уровня занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере туризма						
увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения	+10	+18,2	-10,3	-11,0	-10,9	-6,0
и работающих в туристских фирмах	+17	+0,3*	+1,2*	+5,9*	+3,0*	-47,0*
Увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет увеличения объема производства услуг в отрасли						
увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению,	в 2,0 раза	в 1,6 раза	в 2,8 раза	в 1,3 раза	в 2,2 раза	в 3,8 раза
и объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения	в 1,9 раза	в 1,9 раза	в 1,5 раза	в 2,5 раза	в 1,5 раза	в 2,3 раза
Рост валового внутреннего продукта и улучшение платежного баланса страны						
рост численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения	в 2,4 раза	в 1,8 раза	+16,5 %	в 1,8 раза	+16,3 %	в 2,9 раза

* 2015 год.

Из приведенных данных следует, что в целом по Российской Федерации в 2016 году достижение (и превышение) темпов роста значений целевых индикаторов и показателей ФЦП обеспечено по четырем из семи показателей - «Рост инвестиций в основной капитал средств размещения», «Рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения», «Увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения» и «Увеличение объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения».

По проверенным субъектам Российской Федерации в 2016 году превышение средних по стране темпов роста показателей, характеризующих конечные результаты реализации ФЦП, имело место по показателям объемов платных туристских услуг, оказанных населению, и платных услуг гостиниц

и аналогичных средств размещения, а также численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения.

Необходимо отметить, что на фоне положительной и опережающей, по сравнению с утвержденными в действующей редакции ФЦП, динамики показателей инвестиций в основной капитал средств размещения и количества работающих в коллективных средствах размещения в целом по Российской Федерации во всех четырех рассмотренных регионах имеет место отрицательная динамика указанных показателей.

3.3. Раздел VI «Оценка социально-экономической и экологической эффективности программы» ФЦП содержит описание совокупного эффекта от реализации мероприятий программы, который рассматривается как сочетание имиджевого, экономического, бюджетного, социального и экологического эффектов. При этом установлено, что оценка социально-экономической эффективности реализации ФЦП должна осуществляться в соответствии с утвержденной методикой.

Методика оценки результативности и эффективности федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» (2011-2018 годы)» (далее - Методика) утверждена в составе приложения № 8 к ФЦП. В соответствии с пунктом 6 Методики оценка социально-экономической эффективности Программы производится по количественным и качественным показателям бюджетной, коммерческой и общественной эффективности. При этом под коммерческой эффективностью понимается дисконтированная сумма чистых операционных доходов за время реализации Программы, а под общественной эффективностью - экспертная и статистическая оценка суммарных денежных потоков, отражающих увеличение валового внутреннего продукта страны за счет реализации проектов создания и модернизации туристских комплексов.

В соответствии с пунктом 9 Методики бюджетная эффективность Программы определяется как дисконтированная сумма оценок ежегодных чистых бюджетных доходов, то есть величины превышения доходов, которые может получить бюджетная система Российской Федерации (включая внебюджетные фонды) от реализации мероприятий Программы, над расходами бюджетов всех уровней на реализацию Программы. Кроме того, в качестве вспомогательного показателя бюджетной эффективности пунктом 11 Методики предусмотрено вычисление коэффициента участия государства, определяемого как отношение величины средств бюджетов всех уровней, выделяемых на реализацию Программы за расчетный период,

к величине суммарных затрат из всех источников финансирования за тот же период.

Таким образом, осуществление оценки имиджевого, социального и экологического эффектов реализации Программы, обозначенных в разделе VI ФЦП, Методикой не предусмотрено.

Необходимо отметить, что содержащиеся в Методике расчеты показателей бюджетной, коммерческой и общественной эффективности определяют их как дисконтированные суммы соответствующих потоков платежей. При этом предполагается использование фиксированных на всем протяжении рассматриваемого временного интервала ставок дисконтирования. Вместе с тем значения ставок дисконтирования, указанные в Методике, устарели и не учитывают высокие темпы инфляции в 2013-2015 годах. Это, в свою очередь, может привести к получению неадекватных оценок эффективности реализации Программы.

В соответствии с пунктом 1 Методики оценка результативности Программы должна проводиться ежегодно, однако конкретные сроки проведения такой оценки, а также периодичность и сроки проведения оценки эффективности реализации ФЦП Методикой не установлены.

В разделе VI «Оценка социально-экономической и экологической эффективности программы» ФЦП установлены следующие показатели социально-экономической эффективности программы:

Показатели социально-экономической эффективности ФЦП	Раздел VI ФЦП	Приложение № 8
Интегральный общественный эффект от реализации мероприятий Программы (приведенный к году начала реализации ФЦП), млрд. руб.	980,3	-
Интегральный коммерческий эффект от реализации мероприятий ФЦП (приведенный к году начала реализации ФЦП), млрд. руб.	231,3	-
Индекс прибыльности	1,1	-
Период окупаемости частных инвестиций, лет	13	15
Интегральный бюджетный эффект от реализации мероприятий ФЦП (приведенный к году начала реализации ФЦП), млрд. руб.	574,4	-
Расчетный срок окупаемости бюджетных инвестиций (период возврата средств федерального бюджета), лет	6	12
Доля бюджетных ассигнований (коэффициент участия государства)	0,26	0,31

Необходимо отметить, что содержание раздела VI и приложения № 8 к ФЦП в части значений отдельных показателей социально-экономической эффективности ФЦП не согласованы между собой. Так, срок окупаемости бюджетных инвестиций в разделе VI ФЦП установлен 6 лет, а в приложении № 8 к ФЦП - 12 лет. В разделе VI ФЦП предельное значение коэффициента участия государства установлено 0,26, в то время как пунктом 11

Методики установлено, что в случае, если значение коэффициента участия государства в целом по Программе меньше или равно 0,31, заявленное соотношение бюджетных и внебюджетных инвестиций в Программу можно считать достигнутым.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 118 внесены существенные изменения в объемы финансирования (снижение в 2,5 раза) и значения (снижение в 3-4 и более раз) целевых индикаторов и показателей ФЦП. Однако при этом значения показателей социально-экономической эффективности в разделе VI и в приложении № 8 к ФЦП скорректированы не были.

Показатели социально-экономической эффективности реализации Программы были установлены только в отношении Российской Федерации в целом. В отношении субъектов Российской Федерации или отдельных туристских кластеров показатели социально-экономической эффективности не устанавливались. В частности, Ростуризм не устанавливались пороговые значения коэффициентов участия по отдельным мероприятиям Программы.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что в рассматриваемый период оценка эффективности реализации ФЦП в полном объеме, предусмотренном Методикой, Ростуризм не осуществлялась. По сведениям Ростуризма, расчет конечной коммерческой и общественной эффективности реализации ФЦП предполагается осуществить по окончании реализации мероприятий Программы, что обнуляет смысл оценки эффективности, поскольку не дает возможности своевременно скорректировать неэффективную Программу.

Результаты расчетов Счетной палаты по оценке бюджетной эффективности на примере Амурской области и Республики Саха (Якутия) показали следующее.

Данные по бюджетным доходам (налоговые поступления в бюджеты всех уровней юридических лиц, участвующих в создании туристской инфраструктуры туристско-рекреационного кластера) были предоставлены УФНС России по Амурской области письмом от 7 августа 2017 года № 14-13/1/ и составили 99063000 рублей за 2014-2016 годы.

Суммарный объем расходов федерального бюджета и бюджета Амурской области на реализацию ФЦП за 2014-2016 годы составил 914201050 рублей.

Рассчитанный в соответствии с Методикой суммарный чистый приведенный бюджетный доход за 2014-2016 годы составил (-)639463883 рубля.

При этом для Амурской области срок окупаемости бюджетных инвестиций, который устанавливается как период от момента осуществления инвестиций до момента, когда суммарный чистый приведенный бюджетный доход становится неотрицательным, превышает 12 лет, то есть превышает сроки окупаемости бюджетных инвестиций, установленные и в разделе VI, и в приложении № 8 к ФЦП.

Данные по бюджетным доходам (налоговые поступления в бюджеты всех уровней юридических лиц, участвующих в создании туристской инфраструктуры туристско-рекреационного кластера) за 2011-2016 годы были предоставлены УФНС России по Республике Саха (Якутия) письмом от 31 июля 2017 года № ЗИ12-Д-122.12-02. С начала реализации ФЦП за 2013-2016 годы налоговые поступления составили 10699295 рублей.

Суммарный объем расходов федерального бюджета и бюджета Республики Саха (Якутия) на реализацию ФЦП за 2013-2016 годы составил 104000046 рублей.

Рассчитанный в соответствии с Методикой суммарный чистый приведенный бюджетный доход за 2013-2016 годы составил (-)77296631 рубль.

При этом для Республики Саха (Якутия) срок окупаемости бюджетных инвестиций превышает 12 лет, то есть превышает сроки окупаемости бюджетных инвестиций, установленные и в разделе VI, и в приложении № 8 к ФЦП.

В ходе проведения контрольного мероприятия было установлено, что в 2015-2016 годах коэффициент участия государства по ТРК «Елец» составил 0,69, по ТРК «Амур» - 0,45, что существенно выше установленного для ФЦП уровня.

В разделе VI ФЦП содержится качественное описание основных экономических и социальных эффектов от реализации Программы. С целью проведения оценки влияния функционирования туристско-рекреационных кластеров на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в ходе мероприятия использовались количественные характеристики указанных эффектов:

- инвестиции в основной капитал средств размещения;
- объем платных туристских услуг, оказанных населению;
- объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения;
- численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения;
- численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения;

- сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма;

- количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения;

- количество лиц, работающих в туристских фирмах.

Анализ показателей социально-экономического развития регионов и соответствующих туристских отраслей показал следующее.

Амурская область

В Амурской области активная фаза реализации кластерной политики начата с 2014 года. На момент проведения контрольного мероприятия создание кластера не завершено.

Рост численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения в 2016 году, составил 280,8 тыс. человек. При этом в среднем за период реализации Программы значение показателя составило 246,27 тыс. человек, что не превышает среднего значения показателя 257,3 тыс. человек за 2011-2013 годы. Суммарный объем инвестиций в основной капитал средств размещения за период с 2014 года по 2016 год составил лишь 20,7 млн. рублей, что почти в 2 раза меньше инвестиций за предшествующий трехлетний период (39,1 млн. рублей). Динамика указанного показателя свидетельствует о высоком риске недостижения предусмотренной разделом VI ФЦП составляющей экономического эффекта, связанной с ростом инвестиций в основной капитал.

Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения в сопоставимых ценах, начиная с 2014 года, рос темпами, меньшими по сравнению с предыдущими периодами. В 2016 году произошло снижение показателя до уровня в 97,1 % по сравнению с предыдущим периодом. Объем платных туристских услуг, оказанных населению в сопоставимых ценах, начиная с 2014 года, снижается.

Отмечается также, что в ТРК «Амур» сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма (без организаций с численностью до 15 человек), в 2014-2015 годах снижался.

Несмотря на незначительный рост в 2016 году количества лиц, работающих в коллективных средствах размещения, в среднем за период реализации Программы значение показателя снизилось с уровня 1503 человек до уровня 1440 человек. Количество лиц, работающих в туристских фирмах, снизилось с уровня 394 человек за 2012-2013 годы до 340 человек за 2014-2015 годы.

По сведениям территориального управления ФНС России по Амурской области численность сотрудников предприятий, участвующих в реализации мероприятий по созданию кластера, в среднем в 2014-2016 годах составляла 188 человек против 161 человека в среднем в 2011-2013 годах (прирост 17 человек). Таким образом, составляющая социального эффекта, предусмотренная Программой и состоящая в решении социальных проблем за счет создания дополнительных рабочих мест и обеспечения занятости населения, характеризуется высоким риском недостижения.

Совокупные поступления в бюджет всех уровней фирм, участвующих в реализации кластера, за период с 2014 по 2016 год сократились в номинальном выражении и составили в среднем за год 33021 тыс. рублей против среднегодового объема 44547 тыс. рублей за период с 2011 по 2012 год.

Объемы предоставленных услуг по таким видам деятельности, как платные услуги гостиниц и аналогичных средств размещения, а также платные туристские услуги, оказанные населению с 2014 года, снижались, что вело к замедлению темпов роста валового регионального продукта Амурской области.

Липецкая область

В Липецкой области реализация кластера «Елец» была начата в конце 2012 года. На момент проведения контрольного мероприятия, несмотря на ввод в строй значительного количество объектов, создание кластера не завершено.

Суммарный объем инвестиций в основной капитал средств размещения за период с 2013 по 2016 год составил лишь 31,4 млн. рублей по сравнению с 246,3 млн. рублей за предшествующий период с 2010 года по 2012 год.

Динамика указанного показателя свидетельствует о высоком риске недостижения предусмотренной разделом VI ФЦП составляющей экономического эффекта, связанного с ростом инвестиций в основной капитал.

Среднегодовая численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения, за период реализации ФЦП с 2013 года по 2016 год составила 145,4 тыс. человек против 132,1 тыс. человек в 2010-2012 годах. Среднегодовая численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, за период реализации ФЦП также возросла с уровня 10,5 тыс. человек в среднем за предшествующий реализации ФЦП период с 2010 по 2012 год до уровня 15,8 тыс. человек.

Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма (без организаций с численностью до 15 человек) ТРК «Елец», характеризуется положительными значениями.

Совокупный объем налоговых поступлений в бюджеты всех уровней от фирм, участвующих в реализации кластера, в среднем за период с 2013 по 2016 год составил 425448 тыс. рублей, что превышает среднегодовой уровень за предшествующий период в 330354 тыс. рублей.

Вместе с тем количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения, в среднем за период реализации Программы с 2013 года по 2016 год в Липецкой области снизилось до уровня 1844 человек по сравнению со значением 1959 человек за 2010-2012 годы. В период реализации ФЦП в среднем лишь на 15 человек возросло количество лиц, работающих в туристских фирмах.

По сведениям территориального управления ФНС России по Липецкой области численность сотрудников предприятий, участвующих в реализации мероприятий по созданию кластера, снизилась с уровня 3395 человек в среднем в 2011-2012 годах до уровня 3367 человек в среднем в 2013-2016 годах.

Таким образом, предусмотренная разделом VI ФЦП составляющая социального эффекта создания кластера, предполагающая создание дополнительных рабочих мест и обеспечение занятости населения, характеризуется слабым влиянием на тенденции в сфере занятости региона.

Темпы роста объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения в 2013-2016 годах составили 110,5 % в год. При этом до начала реализации программы (в 2011 году) темпы роста составляли 105,8 %, а в 2012 году - 106,5 %. Вместе с тем обращает на себя внимание отрицательная динамика объема платных туристских услуг, оказанных населению: в 2014 году падение составило 11,2 % к предыдущему периоду, в 2015 году - 13 % к предыдущему году, в 2016 году - 21 % к предыдущему году.

Республика Бурятия

В Республике Бурятия реализация АТК «Тункинская долина» была начата с конца 2012 года. На момент проведения контрольного мероприятия создание кластера не завершено.

Суммарный объем инвестиций в основной капитал средств размещения за четыре года (с 2013 по 2016 год) составил лишь 33,4 млн. рублей по сравнению с 96,3 млн. рублей за предшествующий трехлетний период

(с 2010 года по 2012 год). Динамика указанного показателя свидетельствует о высоком риске недостижения предусмотренной разделом VI ФЦП составляющей экономического эффекта, связанной с ростом инвестиций в основной капитал.

Среднегодовая численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения, за период реализации ФЦП с 2013 года по 2016 год незначительно увеличилась и составила 303,8 тыс. человек против 284,3 тыс. человек за предшествующий период с 2010 года по 2012 год. Среднегодовая численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, за период реализации ФЦП возросла почти в два раза с уровня 14,6 тыс. человек в среднем за предшествующий реализации ФЦП период с 2010 по 2012 год до уровня 28,5 тыс. человек.

Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения в 2012 году значительно вырос, темп роста показателя в сопоставимых ценах составил 144,6 %. При этом в 2013 году произошло падение темпа роста объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения до уровня 90,5 %. В последующие годы (с 2014 по 2016 год) темпы роста оказываются сопоставимыми с предшествующим реализации ФЦП периодом. Объем платных туристских услуг, оказанных населению, существенно возрос (в 2012 году - на 25,3 % и в 2013 году - на 39,6 %). В последние годы темпы роста показателя находятся на низком уровне: 101,7 % и в 2015, и в 2016 годах.

Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма (без организаций с численностью до 15 человек) АТК «Тункинская долина», в 2014 году - положительный: 19170 тыс. рублей на фоне отрицательного сальдированного финансового результата по региону, в 2015 году значение показателя также было положительным и составило 12654 тыс. рублей на фоне 16438 тыс. рублей в регионе.

Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения, в среднем за период реализации Программы с 2013 года по 2016 год снизилось до уровня 2792 человек по сравнению со значением 3018 человек за период с 2010 года по 2012 год. Количество лиц, работающих в туристских фирмах, в период реализации ФЦП также сократилось до уровня 173 человек по сравнению со значением 246 человек за период с 2010 года по 2012 год.

Социальный эффект, предусмотренный Программой и состоящий в решении социальных проблем за счет создания дополнительных рабочих мест и обеспечения занятости населения, характеризуется высоким риском недостижения.

Вклад такого вида деятельности, как платные услуги гостиниц и аналогичных средств размещения, а также платные туристские услуги, оказанные населению, в динамику ВРП субъекта Российской Федерации был в целом положительным.

Республика Саха (Якутия)

В Республике Саха (Якутия) реализация ТРК «Северная мозаика» была начата с 2013 года. На момент проведения контрольного мероприятия создание кластера не завершено.

При этом суммарный объем инвестиций в основной капитал средств размещения за период с 2013 по 2015 год составил лишь 5,9 млн. рублей по сравнению с 38,1 млн. рублей за предшествующий трехлетний период с 2010 года по 2012 год. Динамика указанного показателя свидетельствует о высоком риске недостижения предусмотренной разделом VI ФЦП составляющей экономического эффекта, связанного с ростом инвестиций в основной капитал.

Среднегодовая численность граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения, за период с 2013 года по 2016 год увеличилась и составила 159,4 тыс. человек против 134,5 тыс. человек за предшествующий период с 2010 года по 2012 год. Среднегодовая численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, за период реализации ФЦП существенно не изменялась и в 2016 году вернулась к уровню 2012 года (5,7 тыс. человек)

Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения в среднем за период реализации ФЦП с 2013 года по 2016 год рос с темпом 101,4 % при том, что в предшествующий период с 2010 года по 2012 год средние темпы роста показателя составляли 103,7 %. Объем платных туристских услуг, оказанных населению, после начала создания кластера сокращался, при этом в 2015 году падение темпов роста показателя произошло до уровня 89,1 %, в 2016 году падение продолжилось - темпы роста показателя составили 99,5 процента.

Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) крупных и средних организаций, осуществляющих деятельность в сфере туризма (без организаций с численностью до 15 человек) ТРК «Северная мозаика», в 2014 году зафиксирован на уровне 470 тыс. рублей на фоне 58797 тыс.

рублей сальдированного финансового результата по региону. В 2015 году значение показателя возросло до 2635 тыс. рублей на фоне 134531 тыс. рублей в регионе.

Количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения, в среднем за период реализации Программы с 2013 года по 2016 год снизилось до уровня 1755 человек по сравнению со значением 1777 человек за предшествующий период с 2010 года по 2012 год. При этом в 2015-2016 годах значение показателя снижалось и в 2016 году составило 1619 человек. Количество лиц, работающих в туристских фирмах, изменилось незначительно, сократившись с 358 человек в 2010-2012 годах до 352 человек в период с 2013 года по 2015 год. При этом в 2015 году произошел рост значения показателя - до 372 человек.

Численность персонала фирм, участвующих в реализации кластера, составляет незначительную величину: в среднем за период - 6 человек против 2 человек - за предшествующий период.

Таким образом, предусмотренная разделом VI Программы составляющая социального эффекта, состоящая в решении социальных проблем за счет создания дополнительных рабочих мест и обеспечения занятости населения, характеризуется высоким риском недостижения.

Совокупный объем налоговых поступлений в бюджеты всех уровней от фирм, участвующих в реализации кластера, в среднем за период с 2013 по 2016 год составил 2674824 рубля, что превышает среднегодовой уровень за предшествующий период (787084 рубля).

Вклад такого вида деятельности, как платные услуги гостиниц и аналогичных средств размещения, в динамику ВРП субъекта был положительным, однако снизился по сравнению с предшествующим реализацией ФЦП периодом.

Вклад такого вида деятельности, как платные туристские услуги, оказанные населению, в динамику ВРП был отрицательным.

Возражения или замечания руководителя объекта контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия представлены возражения и замечания правительства Амурской области и пояснения администрации Липецкой области, на которые подготовлены соответствующие заключения.

Выводы

1. Инвестиционные проекты «Создание в Липецкой области туристско-рекреационного кластера «Елец», «Поддержка проектов создания туристских

кластеров в Республике Саха (Якутия)» и «Создание автотуристского кластера «Тункинская долина», Республика Бурятия» включены в перечень мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в 2012 году в соответствии с решением Экспертного совета по проведению экспертизы инвестиционных проектов Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации.

Материалы, представленные в 2011 году регионами для включения данных мероприятий в перечень Программы, в Минспорте России, в Минкультуры России и в Ростуризме отсутствуют, в связи с чем оценить наличие экономической целесообразности, наибольшей эффективности и результативности с точки зрения обеспечения достижения цели и решения задач Программы при включении указанных мероприятий в ФЦП не представляется возможным.

Инвестиционный проект «Создание туристско-рекреационного кластера «Амур» в Амурской области» включен в перечень мероприятий ФЦП в 2014 году в соответствии с решением Координационного совета федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

В нарушение пункта 6.5.2 Положения о конкурсном отборе Ростуризм принял, зарегистрировал заявку правительства Амурской области на прохождение конкурсного отбора и допустил к участию в конкурсном отборе инвестиционный проект ТРК «Амур» при отсутствии соглашений с инвесторами о намерениях, выражающих совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств (16,6 млрд. рублей), заявленных Сводным планом ТРК «Амур» 2014 года.

Так, правительством Амурской области для включения в Программу ТРК «Амур» в составе указанных документов к заявке представлено только одно соглашение с инвестором о намерениях по проекту «Маленькая Венеция» на общую сумму 6,3 млрд. рублей, по трем проектам («Золотая миля», «Парк Дружбы», «Албазинский острог») соглашения до включения ТРК «Амур» в Программу в Ростуризм не представлялись.

2. В Программу вносились изменения в части ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов реализации мероприятий, которые привели к увеличению планируемых финансовых затрат на единицу ожидаемого результата («стоимость» создания одного рабочего места), т.е. к снижению эффективности финансовых затрат (за исключением АТК «Тункинская долина»). Так, в ТРК «Елец» «стоимость» создания одного рабочего места

в 2017 году (4,8 млн. рублей) увеличилась по сравнению с 2012 годом (1,8 млн. рублей) в 2,6 раза. В ТРК «Северная мозаика» данный показатель увеличился в 3 раза, с 2,5 млн. рублей в 2012 году до 7,5 млн. рублей в 2017 году. В ТРК «Амур» с 2014 года указанная «стоимость» увеличилась на 15,7 % и составила 11,0 млн. рублей, в АТК «Тункинская долина» с 2012 года снизилась на 14,3 % и составила 1,8 млн. рублей.

3. Показатели ресурсного обеспечения в сводных планах развития кластеров Республики Бурятия, Липецкой и Амурской областей не соответствуют показателям Программы.

Положение об управлении реализацией федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденное приказом Ростуризма от 15 октября 2012 года № 283, не соответствует ФЦП в части утверждения сводных планов развития кластера субъектами Российской Федерации.

4. Из 135 запланированных сводными планами проверяемых кластеров проектов по созданию (реконструкции) объектов туристской инфраструктуры реализовано 70 проектов (51,9 %) с учетом соглашений о намерениях, реализовано в срок 68 объектов, из которых по условиям 20 соглашений туристские объекты были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений по их созданию. Из общего числа реализуемых на данный момент проектов по 5 проектам (20 %) нарушаются сроки их реализации, установленные инвестиционными соглашениями.

На 40 объектов туристской инфраструктуры инвестиционные соглашения на общую сумму 9295,5 млн. рублей не заключены в связи с отсутствием инвесторов.

4.1. Согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию объектов ТРК «Елец» установлен на 2018 год. Создание туристской инфраструктуры кластера осуществляется в рамках 29 инвестиционных соглашений на общую сумму 1734,4 млн. рублей и 26 соглашений о намерениях на общую сумму 1579,6 млн. рублей, условиями которых установлены общие планируемые объемы инвестиций без утверждения графика финансирования. Какие-либо обязательства сторон, а также предоставление отчетности условиями соглашений о намерениях не предусмотрены. Документы и отчетные материалы инвесторов, подтверждающие фактическое финансирование по соглашениям о намерениях, администрацией Липецкой области не представлены в связи с их отсутствием. При этом Сводным планом ТРК «Елец» и соглашениями с инвесторами создание или модернизация туристских объектов предусмотрены только по 33 из 55 туристских объектов. В отно-

шении 22 объектов (40 %) предусмотрена реконструкция, что не соответствует положениям ФЦП.

По состоянию на 1 июля 2017 года не завершено создание 12 объектов туристской инфраструктуры, из них: 7 объектов - по инвестиционным соглашениям (3 соглашения расторгнуты в связи с неисполнением инвестором условий соглашений), 5 - по соглашениям о намерениях.

При этом в отношении 19 объектов, завершенных в срок, объекты туристской инфраструктуры уже были построены (частично или полностью) до момента подписания инвестиционных соглашений по их созданию.

На I полугодие 2017 года техническая готовность ТРК «Елец» составляет в целом 91,5 % (комплекс обеспечивающей инфраструктуры - 100 %, комплекс туристской инфраструктуры - 83 процента).

Несмотря на то, что техническая готовность туристской инфраструктуры ТРК «Елец», по отчетным данным администрации Липецкой области, составляет в целом 83 %, согласно отчетам региона за период создания кластера с 2012 года по I полугодие 2017 года объем привлеченных и освоенных внебюджетных средств составил 993,2 млн. рублей, или 34,3 % от предусмотренных соглашениями с инвесторами, что указывает на существенное различие технических и инвестиционных показателей объектов кластера.

В данной связи существуют риски того, что в целях достижения программных назначений ФЦП в части привлечения внебюджетных средств по ТРК «Елец» Ростуризм могут быть учтены объемы внебюджетных средств по 26 соглашениям о намерениях на строительство объектов туристской инфраструктуры ТРК «Елец» на общую сумму 1209,7 млн. рублей, по которым отсутствует первичная документация, подтверждающая данные расходы, что может привести к искажению результатов оценки эффективности реализации данного мероприятия.

4.2. Согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию объектов ТРК «Северная мозаика» установлен на 2018 год. По состоянию на 1 июля 2017 года из 21 объекта туристской инфраструктуры, предусмотренного Сводным планом, в эксплуатацию введен 1 объект (в 2012 году), на стадии строительства находятся 5 объектов, на строительство 7 объектов заключены инвестиционные соглашения, но строительство не начато. По 8 объектам туристской инфраструктуры на сумму 198,3 млн. рублей инвестиционные соглашения не заключены в связи с отсутствием инвестора.

На I полугодие 2017 года, по отчетным данным Республики Саха (Якутия), готовность ТРК «Северная мозаика» в целом составляет 62 %, из них готовность комплекса туристской инфраструктуры составляет 0 процентов.

Данные обстоятельства создают риски недостижения показателей ФЦП в части привлечения внебюджетных средств, а также сроков ввода в эксплуатацию ТРК «Северная мозаика».

4.3. Согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию ТРК «Амур» установлен на 2018 год. По состоянию на 1 июля 2017 года из 13 объектов туристской инфраструктуры, предусмотренных Сводным планом, в эксплуатацию не введен ни один объект. На 8 объектов инвестиционные соглашения на сумму 5970 млн. рублей не заключены в связи с отсутствием инвестора. Кассовое исполнение по 4 объектам составляет 2288,7 млн. рублей, что составляет 19,4 % от объемов, предусмотренных соглашениями.

На I полугодие 2017 года техническая готовность ТРК «Амур» составляет в целом 13,9 % (комплекс обеспечивающей инфраструктуры - 19,6 %, комплекс туристской инфраструктуры - 12,4 процента).

Данные обстоятельства создают риски невыполнения установленных сроков ввода в эксплуатацию объектов туристской инфраструктуры ТРК «Амур» и кластера в целом.

Так, на создание объекта туристской инфраструктуры ТРК «Амур» «Туристский торгово-гостиничный комплекс «Маленькая Венеция» заключено инвестиционное соглашение с ООО «КСК «Хуафу» на сумму 6300,0 млн. рублей со сроком реализации - 2014-2018 годы. Графиком работ в 2017 году предусмотрена приемка объекта в эксплуатацию. В период 2014-2016 годов инвестиционный проект «Маленькая Венеция» реализовывался со значительным отставанием от графика. При выезде на объект установлено, что по состоянию на 1 июля 2017 года готовность объекта составляет 10 %. Общий объем вложенных частных инвестиций с 2014 года составил в пределах 144 млн. рублей, или 2,3 % от объема по соглашению.

По инвестиционному проекту «Золотая миля» правительством Амурской области заключено только одно инвестиционное соглашение на строительство трансграничной канатно-подвесной дороги через реку Амур между городами Благовещенск (Россия) и Хэйхэ (КНР), стоимостью 2800,0 млн. рублей. По остальным 8 объектам данного инвестиционного проекта инвестиционные соглашения на сумму 5900,0 млн. рублей не заключены. При выезде на территорию, выделенную под размещение инвестиционного проекта «Золотая миля», в июле 2017 года установлено, что строительство объектов туристской инфраструктуры не начато.

При этом инвестиционный проект «Золотая миля» включен в ФЦП в составе ТРК «Амур» на основании поручения Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 21 сентября 2011 года № Пр-2801 о проработке

указанного вопроса, данного на письмо губернатора Амурской области, в котором сообщалось о том, что реализация проекта «Золотая миля» позволит привлечь туристов, создать прибыльные проекты и сформировать державный архитектурно-композиционный облик г. Благовещенска как дальневосточного форпоста.

4.4. Согласно ФЦП срок ввода в эксплуатацию ATK «Тункинская долина» установлен на 2015 год. Создание туристской инфраструктуры кластера осуществляется в рамках 25 инвестиционных соглашений, объекты которых по состоянию на 15 августа 2017 года введены в эксплуатацию. По остальным инвестиционным проектам, предусматривающим создание 21 объекта туристской инфраструктуры на сумму 3027,6 млн. рублей, или 80,4 % от общего объема внебюджетных средств, инвестиционные соглашения не заключены.

На I полугодие 2017 года готовность ATK «Тункинская долина» в целом составляет 47 %, из них готовность комплекса туристской инфраструктуры - 54,7 %. В данной связи срок ввода в эксплуатацию объектов кластера нарушен более чем на 1,5 года.

Следует отметить, что территория, на которой размещается наибольшее количество гостиничных комплексов, гостевых домов и ванно-оздоровительных комплексов не благоустроена: отсутствуют пешеходные и проезжие дороги, не организованы места отдыха, отсутствуют мусорные урны, осуществляется стихийная торговля с лотков, застройка осуществляется хаотично. Санитарно-гигиеническое наблюдение за организацией мест предоставления ванно-оздоровительных услуг (прием ванн с минеральной водой, массаж) не осуществляется.

В данной связи возникают риски низкого качества туристского сервиса в ATK «Тункинская долина», что впоследствии повлияет на снижение туристского потока и соответствующих показателей.

5. Анализ реализации ФЦП в части решения задачи 1 «Развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации» показал, что Ростуризмом не соблюдаются механизмы, установленные Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года и Положением об управлении реализацией Программы в части реализации механизма государственно-частного партнерства как наиболее перспективного способа объединения усилий органов государственной власти и частного бизнеса с целью создания объектов туристской инфраструктуры.

5.1. В соответствии с условиями отдельных инвестиционных соглашений, заключенных органами исполнительной власти Амурской области,

Республики Саха (Якутия), Липецкой области, Республики Бурятия, предусматривалось создание объектов туристской инфраструктуры, строительство и финансирование которых было начато инвестором до момента заключения инвестиционных соглашений. При этом произведенные до момента заключения соглашения инвестиции включены в объем финансирования, указанный в соглашениях.

Так, в рамках создания проверяемых кластеров заключены 72 инвестиционных соглашения на общую сумму 14970,8 млн. рублей, согласно условиям которых инвестиции в объеме 2616,8 млн. рублей совершены до момента заключения инвестиционных соглашений, что составляет 17,5 % от общего объема инвестиций, предусмотренных инвестиционными соглашениями.

В рамках реализации инвестиционных соглашений объем внебюджетных инвестиций, учтенных Ростуризмом, составил 4626,9 млн. рублей, из них объем финансирования, произведенный до момента заключения инвестиционных соглашений, составил 2535,9 млн. рублей, или 54,8 % от общего объема учтенных Ростуризмом внебюджетных инвестиций. Наибольшая доля таких инвестиций, совершенных до момента заключения инвестиционных соглашений, отмечается по мероприятиям ТРК «Елец» - 82,8 % и ТРК «Северная мозаика» - 71,8 процента.

5.2. В соответствии с пунктом 10 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) одним из условий предоставления субсидий являлось наличие заключенных на основе государственно-частного партнерства соглашений, которые должны предусматривать способы обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников.

В ходе проверки установлено, что в инвестиционных соглашениях о создании объектов туристской инфраструктуры ТРК «Амур» и ТРК «Северная мозаика» не предусмотрены способы обеспечения исполнения обязательств. В инвестиционных соглашениях о создании объектов ТРК «Елец» и АТК «Тункинская долина» указанные условия предусмотрены, но инвесторами не выполнялись. В адрес администрации Липецкой области и Правительства Республики Бурятия документы, подтверждающие исполнение инвесторами условий по обеспечению выполнения обязательств по инвестиционным соглашениям, не поступали. Меры по расторжению данных инвестиционных соглашений администрацией Липецкой области и Правительством Республики Бурятия не принимались.

В соответствии с действующими Правилами предоставления субсидии условие предоставления субсидии о наличии в инвестиционных соглаше-

ниях способов обеспечения исполнения обязательств не предусмотрено, при этом субъект Российской Федерации, имеющий право на получение субсидии, представляет в Ростуризм соглашение между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и инвестором, выражающими совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, что по своей сути не подразумевает установление каких-либо существенных обязательств для сторон.

Вместе с тем отсутствие требований о включении в соглашения с инвесторами условий по обеспечению исполнения обязательств, а также неисполнение со стороны инвесторов данных условий влекут риски неэффективного использования бюджетных средств на создание объектов обеспечивающей инфраструктуры.

Например, объект обеспечивающей инфраструктуры «8 этап. Строительство надземного пешеходного перехода в г. Ельце», на создание которого затрачено 18,2 млн. рублей бюджетных средств, представляет собой пешеходный переход через трассу «М-4 Дон» в поле и лесной массив, по причине того, что инвестор ООО «Электротехмаш» по инвестиционному соглашению от 25 марта 2013 года № 24 свои обязательства по строительству торгово-развлекательного центра (на другой стороне трассы) не выполнил. Указанное инвестиционное соглашение расторгнуто 1 июня 2015 года.

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

При заключении инвестиционных соглашений положения федерального и регионального законодательства о государственно-частном партнерстве не применялись, в связи с чем ни одно из указанных соглашений не содержит существенные условия, предусмотренные в части 2 статьи 12 Федерального закона «О государственно-частном партнерстве», в том числе условие об осуществлении частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения, что влечет риски того, что объект туристской инфраструктуры после создания не будет эксплуатироваться или будет эксплуатироваться не в целях, указанных в инвестиционных соглашениях, что ведет к возникновению рисков расходования бюджетных средств, в том числе средств федерального бюджета, без достижения требуемого результата.

Так, по 6 из 43 завершенных инвестиционных проектов ТРК «Елец» функциональное назначение созданных объектов не соответствует назначению, установленному в инвестиционных соглашениях. Туристские объ-

екты в основном перепрофилированы на осуществление торговой деятельности (продукты, одежда и т.д.). Кроме того, 3 завершенных инвестиционных проекта ТРК «Елец» на момент проведения контрольного мероприятия фактически не функционировали.

6. Существенным фактором, влияющим на исполнение инвесторами своих обязательств, является низкий уровень оценки регионами инвестиционных проектов, претендующих на включение в укрупненный инвестиционный проект.

Так, в целях создания объектов туристской инфраструктуры ТРК «Елец» органом исполнительной власти Липецкой области в 2013 году были заключены соглашения на сумму 1300 млн. рублей и 400 млн. рублей с инвесторами, которые в 2013 году не имели на своем балансе основных средств, а также являлись микропредприятиями с низкими показателями финансовой активности в 2013 году. В результате финансирование проектов данными инвесторами в 2013-2016 годах не осуществлялось.

В целях реализации мероприятий ТРК «Амур» правительством Амурской области заключено инвестиционное соглашение на сумму 2800,0 млн. рублей со сроком реализации 2018 год с инвестором, который является микропредприятием с уставным капиталом 10 тыс. рублей и персоналом 0-5 человек. При этом на 1 июля 2017 года строительство данного объекта не начато.

7. В соответствии с пунктом 13 Методики детализации укрупненных инвестиционных проектов, реализуемых в рамках федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», утвержденной в приложении № 3 к ФЦП, решение о включении в укрупненный инвестиционный проект или об отказе во включении в такой проект инвестиционных проектов в период 2015-2018 годов принимает Координационный совет Программы.

Однако Положением о Координационном совете Программы принятие указанных решений в числе полномочий Координационного совета Программы не предусмотрено. Таким образом, Положение о Координационном совете Программы не учитывает требования, установленные Методикой детализации.

Сведения о проектах, предусматривающих создание объектов капитального строительства и претендующих на включение в укрупненный инвестиционный проект в соответствии с пунктом 13 Методики детализации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Координационный совет Программы не представлялись, решения о включении инвестиционных проектов в укрупненный инвестиционный проект или

об отказе во включении в проект в указанный период Координационным советом Программы не принимались. При этом Ростуризмом согласовывались сводные планы по созданию всех проверяемых кластеров с включением инвестиционных проектов при отсутствии соответствующих решений Координационного совета Программы.

Детализация укрупненных инвестиционных проектов по созданию проверяемых кластеров в части включения в них 89 инвестиционных проектов на общую сумму 8450,4 млн. рублей осуществлялась проверяемыми субъектами Российской Федерации по согласованию с Ростуризмом с нарушением порядка детализации укрупненных инвестиционных проектов, реализуемых в рамках ФЦП, предусмотренного Методикой детализации.

При анализе укрупненных инвестиционных проектов выявлено, что в проект создания ТРК «Елец» включены 11 инвестиционных проектов на общую сумму 805,4 млн. рублей, предусматривающих капитальное строительство за счет внебюджетных источников автотехнических комплексов (автосервис, автостоянка, автомойка), спортивно-оздоровительных объектов (фитнес-центры и т.д.) и объекта соцкультбыта, что не соответствует требованиям Методики детализации.

8. Реализация мероприятий ФЦП в проверяемый период субъектами Российской Федерации осуществлялась в рамках соответствующих региональных государственных программ, которые не в полной мере соответствуют положениям ФЦП в части объемов финансирования мероприятий и ожидаемых результатов. Так, по 3 кластерам ожидаемые результаты в региональных государственных программах отсутствуют, по ТРК «Амур» наименования показателей ожидаемых результатов не соответствуют ФЦП.

Таким образом, органами исполнительной власти проверяемых субъектов Российской Федерации утверждены региональные государственные программы с мероприятиями в сфере туризма без учета положений Программы, что не соответствует пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

9. Меры государственной поддержки для участников государственно-частного партнерства в рамках создания кластеров региональными программами Амурской области, Республики Бурятия и Республики Саха (Якутия) не предусмотрены. В Липецкой области такие меры установлены региональной программой, но в проверяемый период не реализованы.

Государственная поддержка резидентов проверяемых туристских кластеров региональными программами за счет источников бюджета субъекта Российской Федерации в проверяемый период не осуществлялась.

Поддержка участников государственно-частного партнерства в период 2014-2016 годов, предусмотренная ФЦП в части возмещения затрат на уплату процентов по кредитам и займам, привлеченным инвесторами в российских кредитных организациях для финансирования инвестиционных проектов при реализации мероприятий Программы в объеме 20 млн. рублей, 20,1 млн. рублей и 19,6 млн. рублей, соответственно, Ростуризмом не осуществлялась. Более того, с 2017 года данное мероприятие исключено из перечня мероприятий Программы.

Таким образом, в связи с отсутствием государственной поддержки участников государственно-частного партнерства резидентов туристских кластеров как со стороны субъектов Российской Федерации, так и со стороны Ростуризма, предусмотренные паспортом ФЦП меры по формированию благоприятной среды для роста малого и среднего бизнеса в проверяемый период осуществлялись не должным образом.

Данные обстоятельства указывают на несоблюдение Ростуризмом и регионами принципа развития туризма в Российской Федерации в части стимулирования предпринимательских инициатив участников туристского бизнеса, предусмотренного Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года.

10. Предусмотренная ФЦП взаимосвязь схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и документации по планировке территории с планами создания и развития туристско-рекреационных и автотуристских кластеров регионами не обеспечена.

На схемах территориального планирования Амурской области, Республики Саха (Якутия) и Республики Бурятия зоны кластеров с определением их границ не отражены. На схеме территориального планирования Липецкой области объект ТРК «Елец» отражен, однако его границы не определены.

В нарушение подпункта «г» пункта 2 части 9 статьи 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации на картах, включаемых в состав материалов по обоснованию Схемы территориального планирования Липецкой области, территория исторического поселения федерального значения город Елец Липецкой области не отображена, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении администрацией Липецкой области полномочий в части подготовки и утверждения документов территориального плани-

рования субъектов Российской Федерации, предусмотренных пунктом 1 части 1 статьи 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов в части создания АТК «Тункинская долина» администрацией муниципального образования «Тункинский район» Республики Бурятия (заказчик-застройщик по АТК «Тункинская долина») с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (Минприроды России) не согласованы, что не соответствует пункту 4 статьи 15 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Также в нарушение части 8 статьи 24 и пункта 3 части 1 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации проекты генеральных планов сельских поселений «Аршан», «Толтой», «Монды», «Кыренское», «Туран» «Жемчуг» Республики Бурятия, на территории которых предусмотрено строительство объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры АТК «Тункинская долина», до их утверждения советами депутатов муниципальных образований указанных сельских поселений в установленном порядке с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды (Минприроды России) не согласованы.

11. В период 2012-2016 годов и I полугодия 2017 года Ростуризм предоставлены субъектам Российской Федерации субсидии на реализацию мероприятий Программы по созданию проверяемых кластеров в следующих объемах: ТРК «Елец» - 765,5 млн. рублей, ТРК «Амур» - 870,9 млн. рублей, ТРК «Северная мозаика» - 136,1 млн. рублей (52,6 % от соглашения на 2017 год - 258,7 млн. рублей), АТК «Тункинская долина» - 211,8 млн. рублей.

Уровень софинансирования мероприятий за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренный соглашениями, выполнен или перевыполнен. Уровень софинансирования за счет внебюджетных источников не выполнен только в ТРК «Елец» и составил 34,3 % от предусмотренных соглашениями, в результате общий объем недофинансирования за счет внебюджетных источников по данному кластеру составляет 1905,6 млн. рублей.

Достижение уровня софинансирования за счет средств внебюджетных источников правительством Амурской области обеспечено в связи с принятием Ростуризм к учету в 2014-2015 годах инвестиций по объектам, включенным в Сводный план ТРК «Амур» только в 2016 году в общей сумме 1885,3 млн. рублей, а также внесением изменений в конце 2016 года в соглашение о предоставлении субсидии в части уменьшения объемов финан-

сирования на 2016 год за счет средств внебюджетных источников в 2 раза, с 1000,0 млн. рублей до 500,0 млн. рублей.

12. Анализ соблюдения Правил предоставления субсидии (приложение № 6 к Программе) и условий соглашений о предоставлении субсидии показал следующее.

12.1. В нарушение пункта 11 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года) администрацией Липецкой области в целях получения в 2015 году субсидии в сумме 100000,0 тыс. рублей заключенные на основе государственно-частного партнерства соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и потенциальными инвесторами об участии в реализации проектов в объемах, необходимых для достижения установленных значений показателей результативности предоставления субсидий, в установленный срок (ежегодно, не позднее 1 марта) в Ростуризм не представлялись.

В нарушение подпункта «е» пункта 3.1.1 Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 администрацией Липецкой области не представлены в Ростуризм сведения о наличии выданных в установленном порядке разрешений на строительство. В частности, на момент заключения дополнительного соглашения по 2 объектам обеспечивающей инфраструктуры ТРК «Елец» «7 этап. Строительство парковок» и «7 этап. Строительство парковок. Корректировка (парковка № 10)», включенным в мероприятия на 2015 год, разрешения на строительство отсутствовали.

Кроме того, в нарушение пункта 3.1.2 Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01 администрацией Липецкой области (письмо от 1 июня 2015 года № 1580/01-13) не направлены в Ростуризм документы, подтверждающие финансирование из внебюджетных источников в объеме, установленном Соглашением от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, на сумму 512,8 млн. рублей. Так, администрацией Липецкой области представлены копии паспортов по 11 объектам туристской инфраструктуры, по которым плановый объем финансирования на 2015 год составляет 122000,0 тыс. рублей, что составляет 23,8 % от предусмотренного объема финансирования за счет внебюджетных источников.

Следует отметить, что в 2015 году увеличение объема субсидии из федерального бюджета бюджету Липецкой области до 100000,0 тыс. рублей осуществлено Ростуризмом при несоблюдении вышеуказанных условий Соглашения от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01.

Таким образом, контроль за исполнением администрацией Липецкой области условий соглашения, предусмотренный пунктом 3.3.3 Соглашения

от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01, Ростуризмом в 2015 году осуществлялся ненадлежащим образом.

Проверкой установлено, что администрацией Липецкой области в 2014 и 2015 годах допущены бюджетные нарушения, выразившиеся в несоблюдении условий предоставления субсидий на софинансирование мероприятий федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» по созданию туристско-рекреационного кластера «Елец» (Липецкая область) в соответствии с соглашениями от 23 июня 2014 года № 116-14-06-23-01 и от 12 мая 2015 года № 116-15-05-12-01. Обязательства по финансированию за счет бюджета субъекта и внебюджетных источников в соответствии с указанными соглашениями администрацией Липецкой области в 2014 и 2015 годах не выполнены, сумма средств федерального бюджета, использованных с нарушением обязательств, предусмотренных соглашениями, расчетно составила 69164,8 тыс. рублей и 42105,8 тыс. рублей, соответственно.

12.2. В нарушение условий предоставления субсидий, установленных подпунктом «д» пункта 10 Правил предоставления субсидий (в редакции до 11 июня 2016 года), Ростуризмом в рамках Соглашения от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 предоставлена субсидия на реализацию мероприятий по созданию ТРК «Амур» на сумму 204138,5 тыс. рублей при отсутствии в соглашениях, заключенных на основе государственно-частного партнерства между органами исполнительной власти Амурской области и потенциальными инвесторами, способов обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашению).

Аналогичное нарушение Ростуризмом в 2016 году установлено по результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве по туризму. Так, Ростуризмом в 2016 году в рамках Соглашения от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 предоставлена субсидия на реализацию мероприятий по созданию ТРК «Амур» на сумму 198420,0 тыс. рублей при отсутствии в соглашениях, заключенных на основе государственно-частного партнерства между органами исполнительной власти Амурской области и потенциальными инвесторами, способов обеспечения

исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет средств внебюджетных источников (предоставление безотзывной банковской гарантии, передача в залог прав по договору банковского вклада (депозита), осуществление страхования риска ответственности за нарушение обязательств по соглашению).

В ходе проведения настоящей проверки также установлено, что в нарушение пункта 2.3 Соглашения от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 перечисление субсидий в 2015 году осуществлялось Ростуризмом в общей сумме 204138,5 тыс. рублей с нарушением установленных графиком финансирования мероприятий Программы (приложение № 4 к соглашению) сроков (во II квартале 2015 года) (платежные поручения от 2 октября 2015 года № 694392 на сумму 171460,6 тыс. рублей и от 28 октября 2015 года № 766651 на сумму 32677,9 тыс. рублей).

В ходе проведения проверки, а также по результатам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2016 год» в Федеральном агентстве по туризму установлено, что в нарушение пунктов 3.1.8 соглашений от 19 декабря 2014 года № 116-14-12-19-04 и от 31 марта 2015 года № 116-15-03-31-02 правительством Амурской области по состоянию на дату отчетного периода за соответствующий год обязательства по финансированию в соответствии с указанными соглашениями за счет внебюджетных источников не выполнены в 2014 году на сумму 394700,0 тыс. рублей (91,8 % от установленных соглашением объемов), в 2015 году - на сумму 996252,0 тыс. рублей (99,6 % от установленных соглашением объемов).

Следует отметить, что в соответствии с отчетными материалами правительства Амурской области по созданию ТПК «Амур» за 2016 год Ростуризмом в 2016 году были приняты к учету расходы по инвестиционным проектам «Торгово-развлекательный комплекс «Острова» и «Гостиница «KRISTALL», включенным в Сводный план ТПК «Амур» только в 2016 году, произведенные в 2014-2016 годах в общей сумме 1885,3 млн. рублей. В результате, с учетом принятых Ростуризмом указанных инвестиций объем финансирования за счет внебюджетных источников в 2014 году составил 430000,0 тыс. рублей, или 100 % от установленных соглашением объемов, в 2015 году - 934600,0 тыс. рублей, или 93,5 % от установленных соглашением объемов.

Обязательства по соблюдению графика финансирования мероприятий Программы, установленного Соглашением № 116-16-04-18-01 от 18 апре-

ля 2016 года, за счет внебюджетных средств правительством Амурской области в течение 2016 года не выполнялись. Так, финансирование мероприятий за счет средств внебюджетных источников не исполнено за I квартал 2016 года на 100,0 % от предусмотренных объемов, за II квартал 2016 года - на 98,7 процента.

С учетом допущенных правительством Амурской области нарушений обязательств по соблюдению графика финансирования Ростуризмом было заключено дополнительное соглашение от 19 декабря 2016 года № 1 к Соглашению от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 с изменениями в части уменьшения объемов финансирования на 2016 год за счет средств внебюджетных источников в 2 раза, с 1000000,0 тыс. рублей до 500000,0 тыс. рублей, что позволило правительству Амурской области избежать ответственности за нарушение обязательств, предусмотренных Соглашением от 18 апреля 2016 года № 116-16-04-18-01 в части обеспечения финансирования расходных обязательств за счет внебюджетных источников.

При наличии фактов нарушения правительством Амурской области условий, установленных в соглашениях № 116-14-12-19-04 от 19 декабря 2014 года, № 116-15-03-31-02 от 31 марта 2015 года и № 116-16-04-18-01 от 18 апреля 2016 года (пункты 3.1.8), выразившихся в несоблюдении графиков финансирования мероприятий Программы за счет средств внебюджетных источников (с учетом их кассового исполнения за соответствующий квартал 2016 года), Ростуризмом не обеспечено принятие мер, предусмотренных пунктом 3.4.4 соглашений, по перераспределению субсидии в установленном порядке.

12.3. Ростуризмом заключено Соглашение от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 о предоставлении субсидии Республике Саха (Якутия) в размере 178,7 млн. рублей в отсутствие документов, предусмотренных подпунктом «в» пункта 9 Правил предоставления субсидии, а именно: соглашения между высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и инвестором, выражающими совместную заинтересованность в результатах реализации проекта, с указанием размера привлекаемых в рамках государственно-частного партнерства внебюджетных средств.

В нарушение подпункта «а» пункта 6.3.6 Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 Правительством Республики Саха (Якутия) сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на выполнение федеральных целевых программ (форма № 1-ФЦП) в составе отчетности за I квартал 2017 года в Ростуризм не представлялись.

В нарушение подпункта «з» пункта 6.3.6 Соглашения от 18 февраля 2017 года № 174-07-009 ежеквартальная отчетность по форме № 1-БЗ «Сведения об использовании ассигнований на осуществление капитальных вложений в объекты, мероприятия (укрупненные инвестиционные проекты), включенные в федеральную адресную инвестиционную программу» в составе отчетных материалов за I квартал 2017 года в Ростуризм не представлялась (в соответствии с отчетными материалами за I полугодие 2017 года финансирование мероприятия по созданию ТРК «Северная мозаика» за счет внебюджетных источников составило 0,0 тыс. рублей (0 процентов).

Учитывая, что условиями Соглашения № 174-07-009 от 18 февраля 2017 года обязательства субъекта Российской Федерации по обеспечению графиков финансирования мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика», в том числе за счет внебюджетных источников, не предусмотрены, а также отсутствие в Правилах предоставления субсидии условия предоставления субсидии - наличие заключенных на основе государственно-частного партнерства соглашений между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и потенциальными инвесторами, в которых должны предусматриваться способы обеспечения исполнения обязательств по софинансированию мероприятий за счет внебюджетных источников (которое предусматривалось в предыдущих редакциях правил), существуют риски недофинансирования мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика» за счет внебюджетных источников.

12.4. В нарушение условий предоставления субсидий, установленных подпунктом «г» пункта 10 Правил предоставления субсидий (в редакции, действовавшей в 2014 году), Ростуризмом в рамках Соглашения от 25 июня 2014 года № 116-14-06-25-05 предоставлена субсидия Правительству Республики Бурятия на сумму 161810,0 тыс. рублей при отсутствии в решении представительного органа местного самоуправления о местном бюджете бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих расходных обязательств по финансированию в соответствующем финансовом году мероприятий в размерах, предусмотренных Соглашением, но не менее 5 % необходимого размера бюджетных инвестиций (за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

13. В ходе проверки установлено, что объекты обеспечивающей инфраструктуры, созданные в рамках кластеров «Елец» и «Амур», фактически направлены на решение вопросов реализации полномочий администрации муниципальных образований в части обеспечения деятельности жилищно-коммунальной инфраструктуры без привязки к объектам турист-

ской инфраструктуры, что свидетельствует о низком качестве проведения Координационным советом Программы оценки заявок, представляемых субъектами Российской Федерации для участия в ФЦП.

14. В связи с ненадлежащим исполнением обязанностей администрацией Липецкой области, правительством Амурской области, правительствами Республики Бурятия и Республики Саха (Якутия) по осуществлению контроля за ходом реализации мероприятий ФЦП, предусмотренного пунктами 3.1.5 соглашений о предоставлении субсидии из федерального бюджета, а также в связи с ненадлежащей организацией работы органов исполнительной власти и контроля за ними, в ходе проверки установлены следующие нарушения при реализации мероприятий ФЦП, допущенные как самими госзаказчиками, так и подрядчиками строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры кластеров.

14.1. В ходе проведения контрольного мероприятия установлены факты неэффективного использования ресурсов, на создание (разработку) которых использованы бюджетные средства в объеме 287413,9 тыс. рублей, из них средства федерального бюджета - 204762,6 тыс. рублей, в том числе:

- 172033,1 тыс. рублей (средства федерального бюджета - 161810,0 тыс. рублей) направлены на строительство водозаборных сооружений и сетей водоснабжения в рамках АТК «Тункинская долина», которые не эксплуатируются более 2,5 лет;

- 97168,4 тыс. рублей (средства федерального бюджета - 42952,6 тыс. рублей) направлены на строительство газопровода и электросетей ТРК «Северная мозаика», которые не эксплуатируются более 20 и 7 месяцев, соответственно;

- 18212,4 тыс. рублей (средства федерального бюджета - 7110,6 тыс. рублей) направлены на строительство наземного перехода в г. Ельце в рамках ТРК «Елец», который выходит на пустырь, так как на указанном земельном участке строительство объекта туристской инфраструктуры, к которому ведет переход, не начиналось.

14.2. В рамках реализации мероприятия по созданию ТРК «Елец» в Липецкой области установлено следующее:

- в нарушение статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации областное казенное учреждение «Управление капитального строительства Липецкой области» в установленном порядке разрешение на строительство (реконструкцию) водозабора «Ельчик» не получило, в его отсутствие в течение 3 месяцев ООО «Елецспецстрой» осуществлялись работы по реконструкции водозабора «Ельчик» в рамках госконтракта от 25 августа 2014 года

№ 0346200015614000109. Разрешение на строительство выдано управлением строительства и архитектуры Липецкой области только 20 ноября 2014 года;

- в нарушение части 2 статьи 34, части 1 статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и пункта 2.6 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109, согласно которому объем выполненных работ по контракту не может быть изменен более чем на 10 %, УКС Липецкой области заключено дополнительное соглашение от 8 сентября 2015 года б/н, согласно которому цена контракта (объем выполненных работ) уменьшена на 26578,3 тыс. рублей (на 22,5 % от первоначальной стоимости контракта - 117979,7 тыс. рублей) при сохранении стоимости единицы работ;

- в нарушение пункта 5.2 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109 ООО «Елецспецстрой» (подрядчик) работы в установленные графиком производства работ (приложение № 1 к госконтракту) сроки не были выполнены (этапы до 25 сентября и 25 октября 2015 года), при этом в нарушение части 6 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ и пункта 9.2 госконтракта от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109 требования об уплате неустоек УКС Липецкой области в адрес ООО «Елецспецстрой» не направлялись (данное нарушение устранено в ходе проведения контрольного мероприятия);

- в нарушение пункта 1 статьи 743 Гражданского кодекса Российской Федерации ООО «Елецспецстрой» (подрядчик) в рамках госконтракта от 27 октября 2015 года № 0346200015615000110 выполнены работы по строительству автомобильных парковок с отклонениями от технической документации, определяющей объем, содержание работ и другие, предъявляемые к ним требования, произведена замена устройства твердого покрытия из тротуарной плитки на покрытие из асфальтобетона, выполнены работы по устройству проездов к парковкам (ограждения), при этом указанные отклонения осуществлялись в пределах объемов предусмотренного финансирования (в ходе проверки УКС Липецкой области приняты меры по устранению данного нарушения в части внесения соответствующих изменений в рабочую документацию);

- в нарушение части 9 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ и пункта 3 Положения о подготовке и размещении в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного

этапа его исполнения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1093, в единой информационной системе в сфере закупок отчеты об исполнении государственных контрактов (от 8 августа 2014 года № 0346200015614000099, от 1 сентября 2015 года № 0346200015615000098, от 7 декабря 2015 года № 0346200015615000169, от 27 октября 2015 года № 0346200015615000110, от 25 августа 2014 года № 0346200015614000109, от 12 августа 2016 года № 034620001516000066) УКС Липецкой области не размещены.

14.3. В рамках реализации мероприятия по созданию ATK «Тункинская долина» в Республике Бурятия установлено следующее:

- согласно выписке из ЕГРЮЛ и анализу информационной системы «Спарк-Интерфакс» А.Г. Самарин, являющийся в период 2012-2015 годов главой администрации Тункинского района, одновременно являлся соучредителем ООО «Китой», с которым администрацией Тункинского района заключены муниципальные контракты от 6 ноября 2012 года № 0302300036612000126 и от 18 августа 2014 года № 0302300034014000025 на выполнение строительно-монтажных работ по созданию объектов обеспечивающей инфраструктуры ATK «Тункинская долина» на сумму 59427,36 тыс. рублей и 162492,24 тыс. рублей, соответственно, что противоречит требованиям пункта 2 части 3 статьи 12.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

- в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ и пункта 8.13 муниципального контракта от 18 августа 2014 года № 0302300034014000025, согласно которому подрядчик обязан по окончании выполнения работ предъявить заказчику объект в полной строительной готовности с комплектом исполнительной технической документации и актом приемки, комплект исполнительной документации и акт приемки законченного строительством объекта по форме № КС-11 администрации Тункинского района подрядчиком не представлены;

- в нарушение требований пункта 1 части 6.1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому для проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, такая проектная документация в установленном Правительством Российской Федерации порядке представляется в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный

на проведение государственной экспертизы проектной документации, АО «Бурятгражданпроект» государственная экспертиза проектной и сметной документации на строительство высоковольтной линии в рамках муниципального контракта от 14 сентября 2015 года № 0102200001615003173 предоставлена в автономное учреждение Республики Бурятия «Управление государственной экспертизы Республики Бурятия», которым выданы положительные заключения на проектную и сметную документацию на строительство высоковольтной линии от 27 января 2016 года № 03-1-1-3-0007-16 и от 28 января 2016 года № 03-1-0004/7-16, соответственно. Таким образом, учитывая отсутствие по состоянию на 1 сентября 2017 года проектно-сметной документации, прошедшей соответствующую экспертизу, существует риск нарушения сроков ввода объекта в эксплуатацию в 2017 году, установленных соглашением о предоставлении субсидии Правительству Республики Бурятия и, как следствие, его удорожание;

- в нарушение части 2 статьи 34, части 1 статьи 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, согласно которым изменение существенных условий контракта не допускается, администрацией Тункинского района дополнительным соглашением от 26 февраля 2016 года № 2 к муниципальному контракту от 23 ноября 2015 года № 03023000374001500027, согласно которому срок выполнения работ был установлен до 25 февраля 2016 года, были изменены существенные условия в части увеличения срока выполнения работ (в течение 90 календарных дней со дня передачи проектировщику исходных данных).

14.4. В рамках реализации мероприятия по созданию ТРК «Северная мозаика» в Республике Саха (Якутия) установлено следующее:

- в нарушение части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации государственным казенным учреждением «Служба государственного заказчика Республики Саха (Якутия)» проектная документация, разработанная в рамках государственного контракта от 9 января 2013 года № 0316200000112000400_97234, с внесенными изменениями в ГАУ «Управление Госэкспертизы Республики Саха (Якутия)» для получения соответствующего заключения организации, проводившей экспертизу проекта, не направлялась;

- в общих журналах работ, представленных ООО «Ремикс плюс» и ООО «Профстрой», указаны только виды выполненных работ без указания осей и отметок, на которых проводились работы, отсутствуют сведения о методах и применяемых строительных материалах, что не соответствует требованиям пункта 8.3 Порядка ведения общего и (или)

специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 12 января 2007 года № 7.

14.5. В рамках реализации мероприятия по созданию ТРК «Амур» в Амурской области установлено следующее:

- в нарушение пункта 1 статьи 711 и пункта 1 статьи 746 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктов 4.4, 6.2.9 муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908 на выполнение строительно-монтажных работ муниципальным учреждением «Городское управление капитального строительства» Амурской области, выполняющим функции заказчика-застройщика в рамках реализации мероприятий ФЦП в Амурской области, приняты по актам о приемке выполненных работ (форма № КС-2) от 30 июня 2016 года № 22 и от 30 августа 2016 года № 24 в рамках муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908 и оплачены за счет бюджетных средств фактически не выполненные работы на сумму 2099,7 тыс. рублей;

- в нарушение требований пункта 8.3 Порядка ведения общего и (или) специального журнала учета выполнения работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, утвержденного приказом Ростехнадзора от 12 января 2007 года № 7, и пункта 7.2.26 муниципального контракта от 12 мая 2015 года № 160908 в журнале производства работ «Реконструкция канализационного коллектора от Северного жилого района до очистных сооружений канализации, г. Благовещенск, Амурская область, 4-я очередь» ООО «Сервер» не отражаются сведения о ходе выполнения работ (объемы выполненных работ; участки производства работ). Журнал производства работ по реконструкции канализационного коллектора с начала строительства в течение 2,5 месяца не велся, записи были отражены только с 17 августа 2015 года;

- в нарушение части 1 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменения, внесенные в проектную документацию в части корректировки ширины дорожного полотна, устройства парковочных мест (карманов), МУ «ГУКС» на проведение государственной экспертизы не направлялись. При этом акт приемки законченного строительством объекта (форма № КС-11) от 18 декабря 2016 года (без номера) подписан сторонами без замечаний.

15. В ходе проверки установлено, что информация о созданных дополнительных рабочих местах в целях достижения ожидаемых результатов по созданию кластеров формируется субъектами Российской Федерации на

основании данных, представленных инвесторами, которые документально не подтверждаются, при этом указанная информация направляется регионами в составе отчетности в Ростуризм. Анализ направляемой субъектами Российской Федерации информации по рабочим местам указывает на ее несоответствие данным, представленным Федеральной налоговой службой, что может привести к искажению данных о достижении ожидаемых результатов создания кластеров.

Так, согласно отчетным данным правительства Амурской области, в рамках ТРК «Амур» за период 2011-2017 годов создано 302 рабочих места. По данным Федеральной налоговой службы, среднесписочная численность сотрудников инвесторов ТРК «Амур» на 1 января 2017 года по отношению к 2013 году, предшествующему году реализации проекта, сократилась на 39 человек и составляет 85 человек.

Согласно отчетным данным Правительства Республики Саха (Якутия), в рамках ТРК «Северная мозаика» за период 2011-2017 годов создано 15 рабочих мест. Однако, по данным Федеральной налоговой службы, среднесписочная численность сотрудников инвесторов ТРК «Северная мозаика» по отношению к 2011 году, предшествующему году реализации проекта, на 1 января 2017 года увеличилась на 3 человека и составляет всего 4 человека.

16. В ходе проведения контрольного мероприятия в проверяемых регионах установлены различные подходы к организации осуществления контроля за реализацией мероприятий ФЦП, анализ которых показал следующее.

Контроль за реализацией мероприятий по созданию ТРК «Северная мозаика» и АТК «Тункинская долина» фактически организован правительствами Республики Саха (Якутия) и Республики Бурятия с 2016 и 2017 года, соответственно, при сроках реализации данных мероприятий с 2013 года.

В Амурской и Липецкой областях контроль за реализацией инвестиционных соглашений регулярно осуществляется соответствующими органами, созданными в регионах для данной цели.

Сведения о реализации мероприятий Программы ежемесячно представляются регионами в Ростуризм в целях осуществления общего мониторинга реализации ФЦП. Вместе с тем данные мониторинга Липецкой области по освоению остатков прошлых лет в рамках инвестиционных соглашений, представленные в Ростуризм, не подтверждены в ходе проведения контрольного мероприятия отчетными формами (№ КС-3 и № КС-2) или иными первичными документами.

17. Анализ показателей результативности предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, установленных в соглашениях, показал следующее.

17.1. Содержание показателей результативности предоставления субсидий неоднородно как по субъектам Российской Федерации, так и во времени, что обусловлено отсутствием требований к содержанию и порядку расчета показателей результативности предоставления субсидий, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий с субъектами Российской Федерации.

Росстатом и его территориальными органами статистическое наблюдение по показателям, использованным в соглашениях о предоставлении субсидий, ведется только в разрезе регионов и муниципальных образований. В разрезе туристских кластеров статистическое наблюдение не ведется.

Следует отметить, что в части порядка расчета показателей результативности предоставления субсидий ни Ростуризмом, ни органами власти субъектов Российской Федерации какие-либо методические рекомендации не разрабатывались, в нормативных правовых актах их разработка прямо не предусмотрена.

Значения показателей, не обеспеченных соответствующим методическим сопровождением для их расчета, не имеют достаточных обоснований, несопоставимы по субъектам Российской Федерации и не могут быть использованы в качестве показателей результативности предоставления субсидий.

Отсутствие утвержденных методик, способов сбора и обработки исходной информации для определения показателей результативности предоставления субсидий не обеспечивает возможность независимой проверки точности и достоверности отчетных значений показателей, что, в свою очередь, создает риски недостоверной отчетности о результативности реализации таких мероприятий.

17.2. Расчеты или методические документы, необходимые для обоснования значений показателей сводных планов, в Ростуризме и уполномоченных органах власти субъектов Российской Федерации отсутствуют. Показатели, характеризующие эффективность проектов по кластерам, не имеют единообразной формы представления, единого базового или официально установленного периода для расчета значений показателей по итогам создания объектов инфраструктуры туристского кластера, единого подхода к расчету общего объема туристского потока, в результате чего его значения по субъектам Российской Федерации несопоставимы. В этой

связи достоверность и обоснованность значений показателей сводных планов оценить не представляется возможным.

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

По проверенным субъектам Российской Федерации в 2016 году превышение средних по стране темпов роста показателей, характеризующих ожидаемые конечные результаты реализации ФЦП, имело место по показателям объемов платных туристских услуг, оказанных населению, и платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, а также численности граждан Российской Федерации, размещенных в коллективных средствах размещения. На фоне положительной и опережающей, по сравнению с утвержденными в действующей редакции ФЦП, динамики показателей инвестиций в основной капитал средств размещения и количества работающих в коллективных средствах размещения в целом по Российской Федерации во всех четырех рассмотренных регионах имеет место отрицательная динамика указанных показателей.

18. Показатели социально-экономической эффективности реализации Программы установлены только в отношении Российской Федерации в целом. В отношении субъектов Российской Федерации или отдельных туристских кластеров показатели социально-экономической эффективности не устанавливались. В рассматриваемый период оценка эффективности реализации ФЦП Ростуризмом в полном объеме, предусмотренном Методикой оценки результативности и эффективности ФЦП, не осуществлялась. По сведениям Ростуризма, расчет конечной коммерческой и общественной эффективности реализации ФЦП предполагается осуществить по окончании реализации мероприятий Программы, что исключает возможность своевременной корректировки неэффективной Программы.

19. Проведенный анализ показателей социально-экономического развития регионов и соответствующих туристских отраслей показал следующее.

Динамика инвестиций в основной капитал средств размещения во всех четырех рассмотренных субъектах Российской Федерации, как одной из со-

ставляющих определенного в разделе VI ФЦП экономического эффекта реализации Программы, свидетельствует о высоком риске недостижения указанного эффекта.

Динамика занятости в коллективных средствах размещения и туристских фирмах, как одна из составляющих определенного в разделе VI ФЦП социального эффекта реализации Программы, оказывает слабое влияние на тенденции в сфере занятости рассмотренных субъектов Российской Федерации.

Предложения

1. Направить доклад Президенту Российской Федерации в соответствии с пунктом 6 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 28 декабря 2016 года № Пр-2563.

2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное агентство по туризму, администрацию Липецкой области.

3. Направить информационные письма в Министерство культуры Российской Федерации, Правительство Республики Саха (Якутия), правительство Амурской области, Правительство Республики Бурятия, Администрацию Президента Российской Федерации.

4. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

5. Направить в Министерство финансов Российской Федерации уведомление о применении бюджетных мер принуждения к администрации Липецкой области.

6. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ФИЛИПЕНКО