

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 15 июня 2012 года № 27К (860) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в части исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации, а также расходов бюджетных средств, выделенных на указанные цели в период 2009-2011 годов»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

Направить информационное письмо в Министерство культуры Российской Федерации с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

Направить письмо депутату Государственной Думы Н.Д. Ковалеву.

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

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в части исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации, а также расходов бюджетных средств, выделенных на указанные цели в период 2009-2011 годов»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.15.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые и ведомственные акты, регулирующие деятельность объектов контроля при осуществлении полномочий по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации; федеральные целевые программы, содержащие мероприятия, направленные на развитие туристической отрасли Российской Федерации в проверяемом периоде; региональные и муниципальные программы (концепции) развития туризма, адресные инвестиционные программы (проекты), направленные на развитие туризма, утвержденные и действовавшие в проверяемом периоде; планы работы федеральных и региональных органов исполнительной власти в части исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации за 2009-2011 годы; деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти в части исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации, результаты этой деятельности, материалы совещаний, заседаний, конференций и других мероприятий с участием объектов контрольного мероприятия по вопросам, связанным с выполнением вышеуказанных функций; договорные отношения: отраслевые соглашения, между-

народные договоры, соглашения о предоставлении субсидий на софинансирование расходных обязательств, государственные контракты, контракты, иные договоры, заключаемые с целью выполнения обязательств в рамках решения задач в сфере туризма, поставленных целевыми программами; платежные документы, акты выполненных работ, иные первичные документы, подтверждающие операции на счетах по учету доходов и расходов федерального (регионального) бюджета, регистры бюджетного учета, финансовая отчетность, подтверждающая совершение операций со средствами бюджета; бухгалтерская, статистическая, налоговая отчетность; материалы (акты, справки) внешних и внутренних проверок деятельности объектов контрольного мероприятия по исполнению функций по реализации государственной политики в сфере туризма, а также связанным с исполнением этих функций расходованием государственных средств; иные документы, материалы, информация по деятельности объектов контроля.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (г. Москва); Федеральное агентство по туризму (г. Москва); Правительство Карачаево-Черкесской Республики (г. Черкесск); Правительство Республики Северная Осетия - Алания (г. Владикавказ).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 30 ноября 2011 года по 31 мая 2012 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Оценка деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в части исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации.
2. Анализ эффективности бюджетных расходов, выделенных на исполнение функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: 2009-2011 годы.

Результаты контрольного мероприятия

1. Развитие туристского комплекса Российской Федерации в современных условиях во многом определяется государственной политикой. Под туристской политикой в рамках данного отчета будет пониматься деятельность государства по развитию туристской индустрии, стимулированию и поддержке субъектов туристского рынка (в частности, туроператоров и турагентов), совершенствованию форм туристского обслуживания граждан и укреплению на этой основе политического и экономического потенциала государства.

Деятельность общественных и частных структур по обеспечению развития туристского комплекса, удовлетворению внутреннего и внешнего спроса на туристские услуги и товары, в данном отчете не рассматривается.

В силу межотраслевого характера туристского комплекса в реализации национальной туристской политики Российской Федерации участвует множество министерств и ведомств, в частности, Минэкономразвития России, Минфин России, Минспорттуризм России, Минрегион России, Минкультуры России, Минприроды России, МИД России, МВД России, Минтранс России, Минобрнауки России, Росавтодор, Ростуризм, Росстат, иные министерства и ведомства.

Для оценки действующих направлений, форм, механизмов и методов реализации национальной туристской политики проанализирована деятельность ряда уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти по исполнению функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации, а также деятельность правительств Республики Северная Осетия - Алания и Карачаево-Черкесской Республики в сфере туризма.

В проверяемом периоде основополагающим нормативным правовым актом, определяющим цели, приоритетные направления и способы государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, являлся Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 132-ФЗ).

Государственное регулирование туристской деятельности в Российской Федерации, согласно Федеральному закону от 26 ноября 1996 года № 132-ФЗ, осуществляет в пределах своих полномочий федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма. Таким федеральным органом в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 408 «О Министерстве спорта, туризма и молодежной политики» являлось в проверяемом периоде Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (далее - Минспорттуризм России или Министерство).

В соответствии с положением Минспорттуризм России в части возложенных на него функций в сфере туризма наделен полномочиями по координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристической деятельности в Российской Федерации. Ответственность за разработку и реализацию национальной туристской политики возложена на Минспорттуризм России.

В проверяемом периоде в составе Минспорттуризма России функционировал Департамент туризма и международного сотрудничества (далее - Департамент туризма), задачи которого определялись соответствующим Положением и классифицированы в ходе проверки по шести основным направлениям:

- анализ состояния и перспектив развития туристической отрасли и разработка показателей и критериев оценки эффективности государственной политики в сфере туризма;
- совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере туризма;
- разработка и реализация целевых программ, стратегий, комплексных планов развития туристической отрасли;
- международное сотрудничество в сфере спорта, туризма и молодежной политики;
- организация научных исследований и научно-методического обеспечения;
- координация взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере туризма.

Также к компетенции Департамента туризма отнесены участие в рассмотрении и подготовке предложений по созданию и развитию туристско-рекреационных особых экономических зон, подготовка предложений по вопросам совершенствования профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области туризма, иные функции.

Еще одним федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма является Федеральное агентство по туризму, руководство которым осуществляет Минспорттуризм России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 408.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по туризму (далее - Ростуризм или Агентство), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 901, Ростуризм осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- реализует приоритетные направления государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, осуществляет формирование и ведение единого федерального реестра туроператоров;
- информирует в установленном порядке туроператоров, турагентов и туристов об угрозе безопасности туристов в стране (месте) временного пребывания;
- осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках;
- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, а также для обеспечения нужд Агентства;

- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;

- взаимодействует в установленной сфере деятельности с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями, включая представление по поручению Правительства Российской Федерации, Минспорттуризма России интересов Российской Федерации в международных организациях;

- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов;

- организует профессиональную подготовку работников Агентства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные функции в пределах своих полномочий.

Анализ бюджетных расходов, выделенных на поддержку и развитие туристической отрасли в Российской Федерации, показал, что в период 2009-2011 годов расходы уполномоченных в сфере туризма федеральных органов исполнительной власти на исполнение соответствующих функций составили более 18384,4 млн. рублей, из них:

- 5,2 % составили расходы Минспорттуризма России и Ростуризма на содержание и непосредственно деятельность по исполнению полномочий в сфере туризма;

- 33,9 % израсходовано на исполнение мероприятий по федеральным целевым программам, в частности, «Юг России (2008-2013 годы)» и «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)»;

- 31,8 % - на развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа (далее - ОЭЗ ТРТ);

- 29,1 % - на вклад в уставный капитал компании ОАО «Курорты Северного Кавказа», образованной для создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея (далее - туристический кластер в СКФО).

1.1. Финансирование развития туристско-рекреационного комплекса на территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, администрируемых Минспорттуризмом России и Ростуризмом, велось в проверяемом периоде в рамках реализации мероприятий и программ, включенных в планы их работы.

За период 2009-2011 годов Ростуризму из федерального бюджета для реализации возложенных функций доведено лимитов бюджетных обязательств в размере 1540036,20 тыс. рублей. Кассовое исполнение за 2009-2011 годы составило 98,19 %, или 1512121,1 тыс. рублей.

Без учета расходов бюджетных средств на осуществление функций государственного заказчика федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности расходы Ростуризма на исполнение своих функций составили в проверяемом периоде 859290,9 тыс. рублей.

Аналогично, расходы федерального бюджета, направленные на участие Минспорттуризма России в мероприятиях в сфере туризма (без учета расходов бюджетных средств на осуществление функций государственного заказчика и координатора федеральных целевых программ), составили 96501,7 тыс. рублей, из них расходы на содержание аппарата Департамента туризма (фактический фонд оплаты труда с премиями) - 63,6 процента.

Всего Минспорттуризмом России на развитие и поддержку туристической отрасли в Российской Федерации направлено в проверяемом периоде 1761509,39 тыс. рублей, или 1,2 % от утвержденных в проверяемом периоде бюджетных назначений. При этом около 94 % из освоенных на эти цели средств - расходы Министерства в 2011 году в рамках исполнения функции государственного заказчика-координатора и государственного заказчика 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» или Программа).

Проверкой установлено, что Минспорттуризм России в проверяемом периоде не осуществлял финансирование публичных мероприятий (проведение выставок, конференций, семинаров, рабочих столов, иных мероприятий), нацеленных на исполнение функций Министерства по поддержке и развитию туристической отрасли.

В целях участия в мероприятиях, приуроченных к проведению туристических выставок, саммитов по туризму, семинаров, совещаний, форумов, конференций, иных мероприятий, связанных с развитием туризма в Российской Федерации и за рубежом, сотрудники Департамента туристской деятельности и международного сотрудничества Минспорттуризма России направлялись по служебным заданиям в командировки.

За период 2009-2011 годов Департаментом туризма принято участие в 123 выездных мероприятиях. При этом в рамках участия в международных мероприятиях, посвященных вопросам спорта, туризма и молодежной политики, в проверяемый период сотрудниками Департамента туризма осуществлено 65 командировок, из них только 11 - в целях участия в мероприятиях, посвященных вопросам развития сферы туризма.

Анализ целей командировок сотрудников Департамента туризма, направляемых по служебным заданиям, показал, что работа Департамента туризма в проверяемом периоде фактически была разделена на 2 направления:

- направление по исполнению функций Министерства, непосредственно связанных с развитием туризма в Российской Федерации (18 штатных единиц

сотрудников отдела стратегического планирования и формирования государственных программ, отдела формирования государственной политики и регионального взаимодействия в сфере туризма, отдела государственного управления и развития туристской деятельности);

- направление по исполнению полномочий Министерства по международному сотрудничеству в сфере спорта и молодежной политики (18 штатных единиц сотрудников отдела международного сотрудничества в сфере туризма и молодежной политики, отдела международного сотрудничества в области спорта и физической культуры, отдела протокольно-организационной работы).

Расходы федерального бюджета на командирование сотрудников Департамента туризма для участия в выставках, конференциях, рабочих столах, иных мероприятиях, направленных на развитие спорта и/или молодежной политики, составили 4622,48 тыс. рублей, на развитие туризма - 3050,03 тыс. рублей.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание то, что расходы Министерства на развитие туризма составили 1,2 % от общего объема утвержденных в проверяемом периоде бюджетных назначений, можно сделать вывод, что для Минспорттуризма России приоритетным явилось расходование бюджетных средств на развитие спорта и физической культуры.

Основная сфера деятельности Министерства - спорт и физическая культура - лишь в незначительной степени связана с задачами создания конкурентоспособного туристского комплекса в Российской Федерации, что не позволяет Министерству эффективно участвовать в решении экономических проблем его развития.

Отсутствие единого органа, координирующего развитие туризма в Российской Федерации как отрасли, может привести к снижению эффективности бюджетных вложений в эту сферу.

Минспорттуризмом России в 2009 году в целях повышения эффективности государственного регулирования и деятельности организаций, работающих в сфере туризма, был создан Совет по туризму при Министре спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации (приказ от 22 апреля 2009 года № 238).

В составе Совета по туризму 16 представителей компаний и организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере турбизнеса, ректор Российского государственного университета туризма и сервиса, представитель ГУП «Президент-Сервис», председатель Комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по предпринимательству в сфере туристской, курортно-рекреационной и гостиничной деятельности Российской Федерации.

Согласно положению о Совете по туризму, одной из основных его целей является укрепление взаимодействия организаций сферы туризма с государственными органами, содействие формированию и развитию информационной базы нормативно-правовых и методических материалов о туризме, мониторинг и анализ практики работы туристских организаций, иное.

В перечень функций Совета по туризму входит анализ состояния и тенденций развития туристской деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, анализ правоприменительной практики в сфере туризма, разработка рекомендаций и предложений по вопросам повышения эффективности работы организаций туристической отрасли, разработка предложений по совершенствованию технического регулирования и стандартизации в туристической отрасли, иные вопросы.

В период с 2009 года по 2011 год заседания Совета по туризму проводились два раза, при этом в соответствии с регламентом Совета по туризму заседания должны были проводиться не реже одного раза в квартал.

Одним из обязательств, взятых на себя Минспорттуризмом России в соответствии с решением Совета по туризму от 24 января 2011 года, было обязательство о совместной с Ростуризмом разработке единой рекламной стратегии продвижения России на внутреннем и международном туристских рынках, срок исполнения - ноябрь 2011 года. По состоянию на дату проверки единая рекламная стратегия продвижения России на внутреннем и международном рынках отсутствует.

Выполнение своих функций по поддержке и развитию туристической отрасли осуществлялось Минспорттуризмом России также с помощью заключения государственных контрактов со сторонними организациями. В частности, в проверяемом периоде по трем из шести основных направлений по осуществлению своих полномочий в сфере туризма Министерство заключило государственные контракты на сумму 11300,0 тыс. рублей.

Так, в целях исполнения функции по разработке предложений по совершенствованию законодательства в сфере туризма Министерством заключен государственный контракт на выполнение научно-исследовательской работы (далее - НИР) «Анализ законодательства Российской Федерации в сфере туризма с целью выявления недостатков и подготовки предложений по его совершенствованию» на сумму 900,0 тыс. рублей.

В целях исполнения функции по участию в разработке и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма заключен государственный контракт на выполнение НИР на тему «Анализ и оценка туристического потенциала Российской Федерации и разработка предложений по развитию туристско-рекреационных комплексов в наиболее перспективных туристских кластерах для подготовки проекта ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)» на сумму 9600,0 тыс. рублей.

В целях исполнения функции по подготовке предложений по вопросам совершенствования профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области туризма заключен государственный контракт на выполнение НИР на тему «Разработка перечня профессий по квалифи-

кационными уровнями для туристской индустрии с учетом современных требований рынка» на сумму 800,0 тыс. рублей.

1.2. В рамках мер, принимаемых государством для развития внутреннего и въездного туризма в России, осуществляется бюджетное финансирование по двум направлениям:

- финансирование мероприятий по федеральным и региональным целевым программам,
- финансирование создания и развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

Всего на исполнение мероприятий по федеральным целевым программам в проверяемом периоде израсходовано 6236942,15 тыс. рублей, в том числе на реализацию мероприятий в рамках развития туристско-рекреационного комплекса по ФЦП «Юг России (2008-2013 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2008 года № 10 (далее - ФЦП «Юг России») - 4364900,0 тыс. рублей, по ФЦП «Развитие внутреннего туризма» - 1872042,15 тыс. рублей.

1.2.1. В целях реализации Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)» постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644 утверждена ФЦП «Развитие внутреннего туризма», государственными заказчиками которой определены Минспорттуризм России, Минрегион России, Ростуризм. Государственный заказчик-координатор - Минспорттуризм России.

Для обеспечения реализации мероприятий ФЦП «Развитие внутреннего туризма» Минспорттуризмом России задействовано в качестве ответственных исполнителей шесть из десяти Департаментов Министерства, а также подведомственное ФГУП «Спорт-Инжиниринг», не предусмотренное в качестве исполнителя условиями Программы.

В рамках поставленных программой задач в ноябре-декабре 2011 года Минспорттуризмом России и Ростуризмом профинансированы 11 субъектов Российской Федерации, в том числе: 5 субъектов Российской Федерации - по соглашениям о реализации инвестиционных проектов создания туристско-рекреационных и автотуристских кластеров (Псковская, Ивановская, Ростовская, Рязанская области, Алтайский край) и 7 субъектов Российской Федерации - для проведения мероприятий, направленных на продвижение туристского продукта Российской Федерации (Краснодарский край, Костромская, Вологодская, Астраханская области, Республика Башкортостан, Алтайский край, Республика Саха Якутия).

Проверкой установлено, что позднее доведение Министерством до субъектов Российской Федерации средств (с 7 по 22 декабря 2011 года) не позволило последним выполнить и провести в полном объеме мероприятия по созданию комплексов обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных и автотуристских кластеров. Как установлено, отчетность регионов (соответствен-

но, сводная отчетность Минспорттуризма России) представлена по итогам выполненных работ, в том числе по итогам работ, выполненных до утверждения ФЦП «Развитие внутреннего туризма» (2010 и 2011 годы).

Общая сумма не использованных субъектами Российской Федерации в отчетном периоде федеральных средств составила 1451952,5 тыс. рублей (88,1 % от 1646214,0 тыс. рублей, перечисленных Минспорттуризмом России субъектам Российской Федерации на капитальное строительство), в том числе: Псковская область - 547300,0 тыс. рублей (вся сумма, перечисленная в 2011 году); Ивановская область - 425520,8 тыс. рублей (90,5 % от 470000,0 тыс. рублей, перечисленных в 2011 году); Ростовская область - 27914,0 тыс. рублей (вся сумма); Алтайский край, проекты «Белокуриха» и «Золотые ворота» - 5621,9 тыс. рублей (3,7 % от 150000,0 тыс. рублей) и 131000,0 тыс. рублей (вся сумма); Рязанская область - 314596,6 тыс. рублей (98,3 % от 320000,0 тыс. рублей).

При этом лимиты бюджетных обязательств для выполнения ФЦП «Развитие внутреннего туризма» доведены Минспорттуризму России еще в декабре 2010 года. Программа была утверждена Правительством Российской Федерации только в августе 2011 года.

Таким образом, из перечисленных в 2011 году в рамках ФЦП «Развитие внутреннего туризма» на капитальное строительство средств субъектами Российской Федерации освоено всего 11,9 процента.

В период подготовки и согласования проекта ФЦП «Развитие внутреннего туризма» Министерством в рамках осуществления полномочий по организации научных исследований и научно-методического обеспечения, а также в рамках исполнения функций по разработке и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма заключен государственный контракт от 20 апреля 2010 года № 68 с ОАО «НИЦ инновационных технологий» на выполнение НИР по теме «Анализ и оценка туристического потенциала Российской Федерации и разработка предложений по развитию туристско-рекреационных комплексов в наиболее перспективных туристских кластерах для подготовки проекта ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)» на сумму 9600,0 тыс. рублей.

Срок исполнения НИР - 15 календарных дней с даты заключения государственного контракта.

В основу указанной НИР положена монография научного руководителя исполнителя НИР «Государственное стимулирование развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации с применением программно-целевого подхода».

Акт сдачи-приемки подписан Минспорттуризмом России 28 мая 2010 года. Оплата по государственному контракту в сумме 9600,0 тыс. рублей произведена в полном объеме в июне 2010 года.

1.2.2. С учетом скорого завершения сроков окончания ФЦП «Юг России» (2013 год) нельзя не учитывать проблематику с возможным невыполнением обязательств по мероприятиям ФЦП «Юг России» по нескольким причинам.

Так, условиями ФЦП «Юг России» финансирование объектов туристско-рекреационного комплекса юга России предусмотрено через нескольких государственных заказчиков - Минсельхоз России, Минэнерго России, Ростуризм, Росавтодор, что, как показала проверка, снижает эффективность исполнения функции контроля координатором программы Минрегионом России. Отсутствие должного контроля может приводить к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Анализ исполнения обязательств Ростуризма и субъектов Российской Федерации при реализации соглашений по софинансированию и проведению мероприятий на объектах, строящихся в регионах в соответствии с ФЦП «Юг России», показал следующее.

Не сданы в срок (31 декабря 2011 года) администрируемые Ростуризмом объекты, строящиеся в Республике Дагестан:

- инженерная инфраструктура санаторно-курортного комплекса (далее - СКК) «Новокаякент» (Каякентский район Республики Дагестан, строительство автодороги, газопровода, объектов водоснабжения, канализации и очистных сооружений, а также ЛЭП 10 кВ);

- инженерная инфраструктура СКК «Немецкая деревня «Порт-Петровск» (с. Улубиево Карабудахкентского района Республики Дагестан, работы по реконструкции автодороги, строительству газопровода, водопровода, очистных сооружений, берегоукрепительные работы).

Обязательства по софинансированию указанных объектов из средств федерального и регионального бюджетов по состоянию на 1 января 2012 года выполнены полностью.

В период реализации мероприятий ФЦП «Юг России» субъектом Российской Федерации предоставлялась отчетность, итоги которой Ростуризмом как государственным заказчиком предоставлялись Минрегиону России - координатору ФЦП «Юг России», а также Минэкономразвития России. Согласно предоставляемой отчетности по состоянию на 1 января 2012 года техническая готовность всего комплекса сетей и сооружений СКК «Немецкая деревня «Порт-Петровск» составляла 95,4 %, техническая готовность СКК «Новокаякент» - 97,3 процента.

Данные показатели технической готовности объектов завышены и не отражают реальной ситуации реализации ФЦП «Юг России». Так, по информации Правительства Республики Дагестан (письмо в Ростуризм от 14 марта 2012 года № 14-10/28), требуемая для окончания работ по созданию инженерной инфраструктуры на инвестиционных площадках в Каякентском и Карабудахкентском районах сумма в 1,57 раза больше, чем уже профинансированы эти объекты в соответствии с условиями ФЦП «Юг России».

Аналогичная ситуация складывается по объектам инфраструктуры туристско-рекреационных комплексов Карачаево-Черкесской Республики (далее - КЧР) и Республики Северная Осетия - Алания (далее - РСО - Алания).

Согласно Указаниям по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утвержденным приказом Росстата от 14 августа 2008 года № 189, показатель технической готовности объекта рассчитывается исходя из отношения фактически использованных средств за счет всех источников финансирования к стоимости строительства по проектно-сметной документации, отражаемых в форме С-2. При этом стоимость строительства по утвержденной проектно-сметной документации (далее - ПСД) должна быть пересчитана в ценах текущего (отчетного) года.

При предоставлении отчетности субъектом Российской Федерации показатель стоимости строительства по ПСД в форме С-2 не корректируется и, соответственно, занижен, что напрямую отражается на показателе технической готовности объекта.

Так, по состоянию на 1 января 2012 года техническая готовность объекта «система водоснабжения и очистных сооружений туристско-рекреационного комплекса «Теберда-Домбай» по данным формы С-2, предоставляемым федеральному органу исполнительной власти - государственному заказчику ФЦП «Юг России», составляет 64,6 %, тогда как с учетом откорректированной стоимости по ПСД техническая готовность указанного объекта составляет 34,2 процента.

Нарушение порядка представления, в частности, статистической информации, представление недостоверной статистической информации влечет ответственность, установленную статьей 13.19 КоАП, а также статьей 3 Закона Российской Федерации от 13 мая 1992 года № 2761-1 «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности».

Возникновению данной ситуации способствовало несколько факторов:

- недостаточность анализа государственным заказчиком и государственным заказчиком-координатором отчетности о ходе реализации федеральной целевой программы в части эффективности и целевого освоения средств федерального и регионального бюджетов;

- отсутствие утвержденных способов и форм контроля государственными заказчиками ФЦП «Юг России» (включая выездные проверки) за использованием средств федерального бюджета, а также средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- слабое взаимодействие заинтересованных органов исполнительной власти в части согласования требуемых субъектами Российской Федерации дополнительных денежных средств для окончания строительства объектов.

Данная ситуация, наряду с невыполнением субъектами своих финансовых обязательств по софинансированию объектов ФЦП «Юг России» (например, за счет средств республиканского бюджета КЧР в период 2008-2011 годов привлечено софинансирование в объеме 190319,0 тыс. рублей, что на 301910,0 тыс.

рублей меньше планируемого, или 38,7 % от обязательств, предусмотренных соглашениями о финансировании расходных обязательств), приводит к задержкам в строительстве, необходимости переноса сдачи объектов, а также создает риск невыполнения запланированных мероприятий этой программы.

1.2.3. В ходе выездных контрольных мероприятий при проверке исполнения функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации правительствами РСО - Алания и КЧР установлено следующее.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2010 года № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» на территории Зеленчукского района КЧР, а также на территории Алагирского и Ирафского районов РСО - Алания созданы ОЭЗ ТРТ.

Данные зоны созданы на земельных участках, определяемых соглашением «О создании на территории Зеленчукского муниципального района КЧР туристско-рекреационной особой экономической зоны», заключенным 19 января 2011 года между Правительством Российской Федерации, Правительством КЧР и администрацией Зеленчукского муниципального района, и четырехсторонним соглашением «О создании на территории Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия - Алания туристско-рекреационной особой экономической зоны» от 10 февраля 2011 года (далее - Соглашения о создании ОЭЗ).

При этом объекты, строительство которых осуществляется по программе ФЦП «Юг России» в Зеленчукском районе КЧР (горнолыжный комплекс «Архыз»), Алагирском и Ирафском районах РСО - Алания (горнолыжный курорт «Мамисон») располагаются в границах особых экономических зон, определенных в постановлении Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2010 года № 833.

Проверкой установлено, что регионами зачастую не выполняются обязательства, принятые в соответствии с условиями дополнительных соглашений к вышеуказанным Соглашениям о создании ОЭЗ, а также нарушаются сроки их выполнения.

Так, дополнительным соглашением от 14 сентября 2011 года № С-735-ОС-Д25 к Соглашению о создании ОЭЗ в КЧР утвержден Комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ ТРТ (далее - Комплекс мероприятий), согласно которому на Правительство КЧР возложено исполнение ряда мероприятий, в частности, по корректировке и утверждению документов территориального планирования КЧР и муниципального образования «Зеленчукский район КЧР», а также по оформлению земельно-имущественных отношений. Срок исполнения - до декабря 2011 года. Вышеуказанные мероприятия в срок реализованы не были.

Также в соответствии с дополнительным соглашением от 11 октября 2011 года № С-789-ОС/Д25 Правительство КЧР приняло на себя обязательство осуществить уточнение границ и площади ОЭЗ ТРТ после проведения землеуст-

роительных работ, установления границ на местности, постановке земельных участков на государственный кадастровый учет и инвентаризации в срок до ноября 2011 года. Данное обязательство также не выполнено.

Аналогичная ситуация складывается со строительством горнолыжного курорта «Мамисон» в рамках ФЦП «Юг России» в РСО - Алания.

Учитывая то, что проблемы, из-за которых сторонами соглашений не выполняются своевременно обязательства, носят системный и долгосрочный характер, можно констатировать, что дополнительные соглашения подписаны без анализа реально существующей ситуации в регионах, в частности, с земельно-имущественными отношениями. Также отмечены несогласованность действий сторон и формальный подход при подписании сторонами Комплексов мероприятий по разработке планов развития туристско-рекреационных ОЭЗ, установленных дополнительными соглашениями, что, в свою очередь, обусловлено отсутствием четких регламентов по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти и обществ с государственным участием с регионами при создании туристического кластера в СКФО.

Подтверждением отсутствия активности по реализации Правительством КЧР функций в сфере туризма также служит ежегодное сокращение доли туризма во внутреннем региональном продукте КЧР - в проверяемый период данный показатель сократился примерно на 0,5 процентного пункта и по итогам 2011 года согласно расчетам Минспорттуризма КЧР составил 1,63 % от общего объема валового регионального продукта КЧР.

В связи с совпадением запланированных ОАО «Курорты Северного Кавказа» объектов инфраструктуры со строящимися объектами в рамках действующей ФЦП «Юг России», а также с отсутствием согласованных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти и государственных акционерных обществ, создаются риски невыполнения мероприятий по ФЦП «Юг России» и плановых сроков создания и развития туристического кластера в СКФО.

Так, в настоящее время строительство части инфраструктурных объектов, возводимых в рамках ФЦП «Юг России», остановлено и не ведется. При этом, условиями ФЦП «Юг России» финансирование этих объектов предусмотрено на период до 2013 года включительно и до настоящего времени не приостановлено (например, горнолыжный курорт «Мамисон» в РСО - Алания).

ОАО «Курорты Северного Кавказа» планируется выкуп незавершенных строительством объектов инженерной инфраструктуры, строящихся в рамках ФЦП «Юг России». Реализация данных планов без внесения соответствующих корректировок в ФЦП «Юг России» может привести к нерациональному планированию использования бюджетных средств на эти цели.

1.2.4. В части мер, принимаемых государством для развития туристической отрасли с помощью механизма создания и развития особых экономических зон, установлено, что в настоящее время управление ОЭЗ ТРТ осуществляет Минэкономразвития России в порядке, предусмотренном Федеральным законом

от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Указанные функции были переданы Минэкономразвития России в установленном порядке в связи с упразднением в 2009 году Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 года № 1107).

Расходование средств федерального бюджета, выделяемых в рамках развития ОЭЗ, в частности ОЭЗ ТРТ, осуществляется путем вноса данных средств в уставный капитал ОАО «Особые экономические зоны» (далее - ОАО «ОЭЗ») и ОАО «Курорты Северного Кавказа» (далее - ОАО «КСК»), с дальнейшим выполнением данными компаниями функций по созданию и обеспечению функционирования ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТРТ. В состав совета директоров ОАО «ОЭЗ» и ОАО «КСК» в целях осуществления контроля за операционной деятельностью по использованию выделенных средств входят представители Минрегиона России, Минфина России, Минпромторга России, Минэкономразвития России.

В настоящее время на территории Российской Федерации создаются 12 ОЭЗ ТРТ, в том числе туристический кластер в СКФО.

Несогласованность действий заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти привела в проверяемом периоде к ликвидации трех из семи созданных в 2007 году ОЭЗ ТРТ, расходы федерального бюджета на создание которых составили 212700,0 тыс. рублей.

Так, досрочно прекратили существование ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края, Калининградской области, Краснодарского края, решения о создании которых приняты Правительством Российской Федерации по инициативе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в соответствии с результатами конкурсного отбора. В рамках создания данных ОЭЗ ТРТ предполагалось развивать комфортабельный экологический и лечебно-оздоровительный отдых, а также деловой, бальнеологический, оздоровительный, культурно-развлекательный, экскурсионный и познавательный туризм.

С момента образования указанных ОЭЗ ТРТ были утверждены и разработаны концепции развития ОЭЗ, подготовлены проекты планировки, велась разработка проектных документаций на строительство объектов инфраструктуры.

Принимая решение о ликвидации, в частности, Минэкономразвития России руководствовалось нормами Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и предоставленной от субъектов Российской Федерации информацией.

Так, территорию Ставропольского края в дальнейшем планируется включить в состав туристического кластера в СКФО.

В отношении территории ОЭЗ ТРТ «Куршская коса» правительством Калининградской области предлагалось включить в ее состав дополнительные земельные участки, расположенные в Зеленоградском муниципальном районе на берегу Балтийского моря в районе п. Поваровка. В связи с тем, что «представленные предложения направлены на реализацию проектов на территории новых площадок, а не на развитие существующих зон», Минэкономразвития

России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации о прекращении существования данной ОЭЗ ТРТ.

По вопросу прекратившей существование ОЭЗ ТРТ «Новая Анапа» в Краснодарском крае Счетной палатой ранее было направлено письмо в Правительство Российской Федерации, в котором, в частности, говорилось о приоритетности развития системы организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков на территории муниципального образования город-курорт Анапа и недопустимости осуществления планов по переносу игровой зоны «Азов-Сити» на территорию, в границах которой создавалась ранее ОЭЗ ТРТ «Новая Анапа».

Всего на создание, развитие и функционирование существующих в настоящее время ОЭЗ ТРТ из федерального бюджета направлено более 6,47 млрд. рублей. По информации Минэкономразвития России, ненадлежащее исполнение субъектами Российской Федерации и резидентами ОЭЗ ТРТ своих обязательств по финансированию зачастую приводит к затягиванию сроков окончания строительства и ввода в эксплуатацию объектов ОЭЗ ТРТ.

2. Несмотря на то, что для развития внутреннего и въездного туризма в России государством принимается ряд мер, реализуемых, в том числе, в рамках соответствующих федеральных и региональных целевых программ, а также в рамках создания ОЭЗ ТРТ, в том числе на Байкале, Алтае, в Приморье, на Кавказе, в иных регионах, уровень развития внутренней туристской инфраструктуры и качество предоставляемого сервиса оставляют желать лучшего. В связи с этим в настоящее время значительная часть российских граждан предпочитает отдыхать за рубежом. По данным аналитического комментария Центрального банка Российской Федерации «Платежный баланс и внешний долг Российской Федерации», в 2011 году импорт услуг по статье «поездки» составил 32,3 млрд. долл. США, экспорт данных услуг составил 11,4 млрд. долл. США. Иными словами, расходы, произведенные российскими резидентами во время их пребывания на территории других стран, превысили расходы посетивших Российскую Федерацию иностранцев на 20,9 млрд. долл. США.

При этом за государством на законодательном уровне закреплены задачи по защите прав и интересов туристов, а также обеспечению их безопасности в стране (месте) временного пребывания.

Обязанность исполнения ряда государственных услуг, в том числе по работе с обращениями граждан, информированию об угрозе безопасности, ведению единого федерального реестра туроператоров (далее - Реестр), возложена на Ростуризм.

Одной из государственных услуг, оказываемых Ростуризмом в целях реализации своих полномочий, в том числе по защите прав и интересов российских туристов, является ведение реестра туроператоров.

Однако, как установлено в ходе проверки, наличие туроператора в Реестре не гарантирует туристам защиту их прав и интересов. Подтверждением этому являются участвовавшие случаи невыполнения туроператорами своих обяза-

тельств перед российскими туристами, таких как ЗАО «Ланта-Тур вояж», ООО «Капитал Тур», ООО «Туристическая компания «Идеальный мир», ООО «Компания «Международный клуб путешествий», другие компании.

Для оценки степени влияния государства на предотвращение подобных случаев проведен анализ ситуации с банкротством туроператоров. Установлено следующее.

В проверяемом периоде в целях повышения защищенности законных интересов туристов в Федеральный закон от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ вносились изменения, в частности, по корректировке размера финансового обеспечения туроператоров, предоставляемого в качестве допуска для осуществления своей деятельности.

Так, в редакции Федерального закона от 28 июня 2009 года № 123-ФЗ «О внесении изменения в статью 17.2 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» размер финансового обеспечения увеличен, определяется в договоре страхования ответственности туроператора или в банковской гарантии, дифференцирован в зависимости от сферы деятельности туроператора, но не может быть менее:

500,0 тыс. рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере внутреннего туризма;

10,0 млн. рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере въездного туризма;

30,0 млн. рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют не более 100,0 млн. рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, применяющих упрощенную систему налогообложения;

60,0 млн. рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют не более 300,0 млн. рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации;

100,0 млн. рублей - для туроператоров, осуществляющих деятельность в сфере выездного туризма, в случае, если денежные средства, полученные ими от реализации туристского продукта, составляют свыше 300,0 млн. рублей по данным бухгалтерской отчетности на конец отчетного года, представленным или опубликованным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Принятые меры в части дифференцирования размера финансового обеспечения в зависимости от вида туроператорской деятельности и от размера денежных средств, полученных от реализации турпродукта, не смогли полностью исключить риск невыполнения обязательств туроператоров перед клиентами.

Так, проверкой установлено, что включение в Реестр сведений о туроператоре производится на основании письменного заявления туроператора, представляемого в Ростуризм. Основаниями для отказа Ростуризмом во внесении сведений о туроператоре в Реестр являются:

- представление недостоверных сведений о туроператоре;
- несоответствие имеющегося у туроператора финансового обеспечения требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ.

В проверяемом периоде при выполнении госуслуги по ведению Реестра Ростуризмом отказано туроператорам во включении в Реестр в связи с представлением недостоверных сведений 81 раз.

Отказов в связи с несоответствием имеющегося у туроператора финансового обеспечения требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ, не было.

Проверка соответствия размера финансового обеспечения требованиям, предусмотренным Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ, предусматривает наличие у Ростуризма информации о размере денежных средств, полученных туроператором от реализации туристского продукта в отчетном периоде. При этом не всеми туроператорами представляются сведения о денежных средствах, полученных от реализации туристского продукта. По состоянию на дату проверки, согласно данным Реестра, как минимум 350 туроператоров не представили такие сведения.

Отсутствие данной информации не позволяет Ростуризму контролировать соблюдение туроператорами положений Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ, регламентирующих соответствие размера финансового обеспечения, предоставляемого в зависимости от суммы денежных средств, получаемых от реализации турпродукта в отчетном периоде.

Кроме того, проверкой установлено, что несовершенство действующего законодательства позволяет недобросовестным туроператорам вносить неполный размер финансового обеспечения.

Так, бухгалтерская отчетность, представляемая туроператором в соответствии с порядком, установленным приказом Ростуризма от 4 августа 2009 года № 175, не содержит требуемой законодательством информации о суммах денежных средств, полученных от реализации турпродукта.

Например, туроператор ООО «Компания «Международный клуб путешествий» имел размер финансового обеспечения в проверяемом периоде 30,0 млн. рублей. При этом денежные средства, полученные этой компанией от покупателей и заказчиков в 2010 году, согласно представленной бухгалтерской отчетности «Отчет о движении денежных средств» составили 586841,0 тыс. рублей. То есть, с одной стороны, размер финансового обеспечения данной компании не соответствовал требованиям Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ. С другой стороны, Ростуризм не располагает подтверждающими до-

кументами и информацией о том, что вся сумма денежных средств, полученных от покупателей и заказчиков, является суммой денежных средств, полученных от реализации именно туристского продукта в понятии, определенном Федеральным законом от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ.

Так, указанным законом определено, что туристский продукт - это комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта.

Соответственно, если сумма денежных средств, полученных туроператором, поступила от реализации услуг по размещению отдельно от услуг по перевозке, то она не может считаться суммой денежных средств, полученных туроператором от реализации турпродукта. И не является основанием для определения размера финансового обеспечения туроператора.

Проверкой установлено, что неустойчивое финансовое положение туроператора не может являться основанием для исключения его из Реестра.

Туроператор, находящийся на грани банкротства, продолжает осуществлять свою деятельность, оставаясь включенным в Реестр, что создает угрозу невыполнения им обязательств перед туристами. При этом закрепленные за государством задачи по защите прав и интересов туристов, а также обеспечению их безопасности в стране (месте) временного пребывания не могут быть выполнены в полном объеме.

В проверяемом периоде ряд компаний-туроператоров имели неустойчивое финансовое положение.

Так, у туроператора ООО «Компания «Международный клуб путешествий», разорившегося в 2012 году, уже по итогам деятельности 2010 года убыток составлял 9338,0 тыс. рублей. Также по данным отчетности данного туроператора очевидна его зависимость от внешних займов: сумма задолженности компании превышает сумму собственных средств. Уставный капитал данной компании 10,0 тыс. рублей.

Также у обанкротившегося в 2012 году туроператора ЗАО «Ланта-Тур вояж» уже по состоянию на 31 декабря 2010 года имелась кредиторская задолженность в сумме 437,79 млн. рублей. Кроме того, удельный вес дебиторской задолженности в структуре баланса составил 95,19 %, что предполагает работу туроператора путем авансирования.

Отсутствие у Ростуризма контрольно-надзорных функций, а также невозможность исключения из Реестра туроператоров с неустойчивым финансовым положением, позволяют недобросовестным компаниям-туроператорам предоставлять недостоверные сведения о своих доходах, что в итоге не позволяет государству предотвращать негативные последствия, связанные с невозможностью выполнения туроператорами своих обязательств, и, соответственно, обеспечивать должный уровень защиты прав и интересов туристов, как в случае с ЗАО «Ланта-Тур вояж».

По информации Ростуризма, руководитель ЗАО «Ланта-Тур вояж», приглашенный в Ростуризм в день официального заявления о прекращении деятельности туроператора - 28 января 2012 года, заявил, что за границей находилось порядка 2700 человек, у которых обратные билеты оплачены; около 1000 туристов оплатили туры, но услуга оказана им не будет. Расчетная сумма оплаченных, но не оказанных услуг - 30360,0 тыс. рублей.

Однако, ЗАО «Ланта-Тур вояж» письмом от 15 февраля 2012 года № 01-1644 проинформировало Ростуризм о наличии задолженности перед 6955 туристами, которые забронировали и частично оплатили будущий отдых на сумму 223502,54 тыс. рублей, а также наличии претензий туристов - на сумму 30,0 млн. рублей.

Наличие противоречивых сведений, предоставляемых туроператором Ростуризму, ставит под сомнение их достоверность.

В проверяемом периоде Ростуризмом был заключен государственный контракт от 21 апреля 2010 года с федеральным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» на сумму 1575,0 тыс. рублей.

Предметом данного контракта являлся анализ законодательства Российской Федерации с целью разработки методических рекомендаций по организации проверки Ростуризмом достоверности сведений, предоставляемых туроператорами при внесении (изменении) сведений в единый федеральный реестр туроператоров.

Анализ отчета по данной НИР показал, в частности, что раздел «Проверка достоверности сведений о размере финансового обеспечения» по сути является копировкой законодательных норм по данному вопросу. При этом для Ростуризма является проблематичным определение соответствия размера финансового обеспечения туроператора законодательно установленным нормам.

За период с даты сдачи отчета по данной научно-исследовательской работе (май 2010 года) обанкротилось несколько крупных туроператоров, размер предоставленного финансового обеспечения которых не являлся достаточным для возмещения расходов туристов.

Одним из критериев, характеризующих научно-исследовательскую работу, является внедрение ее результатов в практическую деятельность.

Невозможность использования результатов НИР в практической деятельности говорит о неэффективном использовании бюджетных средств, направленных Ростуризмом на указанную работу.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Пояснения председателя Комитета по туризму и курортному делу Республики Северная Осетия - Алания поступили в Счетную палату Российской Федерации 5 марта 2012 года. Заключение по ним утверждено аудитором С.А. Агапцовым 7 марта 2012 года № 12-663/12-04.

Выводы

1. Деятельность основного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в проверяемом периоде в сфере туризма, - Минспорттуризма России - лишь в незначительной степени связана с решением задач создания конкурентоспособного туристского комплекса в России. Доля расходов Министерства на осуществление функций по поддержке и развитию туристической отрасли в Российской Федерации в общем объеме утвержденных в этом периоде бюджетных назначений составила 1,2 процента.

2. Отсутствие единого органа, координирующего развитие туризма в Российской Федерации как отрасли, может приводить к снижению эффективности бюджетных вложений в эту сферу.

3. Основными направлениями деятельности государства по развитию туристической отрасли являются создание и развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа, включая туристический кластер в СКФО, а также разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ. Расходы федерального бюджета по указанным направлениям составили в проверяемом периоде порядка 18,0 млрд. рублей.

4. Многочисленность привлекаемых ответственных исполнителей при отсутствии единой системы, предусматривающей четкую координацию и согласованность их действий, кроме того, размытость и дублирование, а в отдельных случаях ненадлежащее исполнение функций органами государственной власти в сфере туризма, снижает эффективность бюджетных расходов, направленных для решения поставленных государством задач.

4.1. Средства федерального бюджета, направленные в проверяемом периоде на создание и функционирование ОЭЗ ТРТ в Краснодарском крае, Ставропольском крае, в Калининградской области в размере 212700,0 тыс. рублей, потрачены неэффективно в связи с досрочным прекращением существования данных зон.

4.2. Из перечисленных в 2011 году в рамках ФЦП «Развитие внутреннего туризма» на капитальное строительство средств субъектами Российской Федерации освоено всего 11,9 %. При этом согласно отчетам регионов указанными средствами оплачены работы, в том числе осуществленные до утверждения ФЦП «Развитие внутреннего туризма».

4.3. В связи с совпадением запланированных ОАО «Курорты Северного Кавказа» объектов инфраструктуры со строящимися объектами в рамках действующей ФЦП «Юг России», а также с отсутствием согласованных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти и государственных акционерных обществ, создаются риски невыполнения мероприятий по ФЦП «Юг России» и плановых сроков создания и развития туристического кластера в СКФО.

4.4. Показатели технической готовности объектов, строящихся по ФЦП «Юг России» завышены и не отражают реальной ситуации. Так, при указанных в отчетности показателях технической готовности 98 % требуемые для окончания

работ суммы в ряде случаев в 1,57 раза больше, чем уже профинансированы эти объекты в соответствии с условиями ФЦП «Юг России».

5. Регионами не выполняются обязательства, принятые в соответствии с условиями дополнительных соглашений к Соглашениям о создании ОЭЗ ТРТ, а также нарушаются сроки их выполнения. Так, не выполняются обязательства Правительством КЧР, определенные соглашением о создании на территории Зеленчукского муниципального района КЧР ОЭЗ ТРТ, заключенным 19 января 2011 года. Кроме того, Правительством РСО - Алания не соблюден ряд обязательств и сроков их выполнения, установленных дополнительным соглашением к Соглашению о создании ОЭЗ в РСО - Алания.

6. Несвершенство законодательства в сфере туризма приводит к ненадлежащему исполнению функций государства, в частности, в области защиты прав и законных интересов туристов и обеспечения их безопасности.

6.1. Неустойчивое финансовое положение туроператоров не является основанием для исключения из Реестра.

6.2. Исключение риска невыполнения обязательств туроператоров перед клиентами предусмотрено наличием у туроператора финансового обеспечения, соответствие которого требованиям Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ Ростуризмом не контролируется.

7. Отсутствие у Ростуризма контрольно-надзорных функций позволяет недобросовестным компаниям-туроператорам предоставлять недостоверные сведения о своих доходах, что в итоге не позволяет государству предотвращать негативные последствия, связанные с невозможностью выполнения туроператорами своих обязательств, и, соответственно, обеспечивать должный уровень защиты прав и интересов туристов, как в случае с ЗАО «Ланта-Тур вояж».

Предложения

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.

2. Направить информационное письмо в Министерство культуры Российской Федерации.

3. Направить письмо депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Н.Д. Ковалеву.

4. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ