



ISSN 2712-7907

№ 4 (293) 2022

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Внутренний туризм

Представляя
номер

Сергей Штогрин



Сергей Штогрин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот выпуск Бюллетеня мы решили посвятить государственной политике в сфере туризма.

Туризм – серьезная статья доходов ряда государств – лидеров отрасли. И наша страна также давно поставила себе цель выйти на передовые позиции в этой сфере.

Основным направлением государственной поддержки внутреннего и въездного туризма начиная с 2011 года стало предоставление межбюджетных трансфертов регионам на создание туристских кластеров. Увы, ряд субъектов РФ не выполнили взятые на себя обязательства. Однако в остальных случаях государственная поддержка оказала положительное влияние на развитие туризма: турпоток увеличился.

Были и сложности, и успехи, однако пандемия, начавшаяся в 2020 году, внесла свои коррективы в развитие туристской сферы всего мира. Россия – большая страна с огромным потенциалом развития внутреннего туризма. И в сложный период Правительство разработало комплекс мер поддержки этого направления. Счетная палата проанализировала принятые меры и подтвердила их своевременность.

Самым эффективным механизмом мы признали «Туристический кешбэк». Программа оказала заметное влияние на стимулирование доступных внутренних туристских поездок. Субсидия на туристический кешбэк составила 7,9 млрд рублей. В 2020 году ею воспользовались 349 тыс. человек, а в 2021 году – более полутора миллиона. Очередной этап программы был недавно завершен, в этом году ее реализация будет продолжена.

Проверка Счетной палаты проходила в сотрудничестве с федеральными и региональными органами власти.

Отдельное внимание было уделено анализу нормативных документов, необходимых для реализации мер поддержки внутреннего и въездного туризма, согласованности стратегических документов, а также координации деятельности госорганов и организаций, участвующих в реализации госполитики в сфере туризма.

По итогам анализа мы подготовили ряд предложений по совершенствованию нормативных правовых актов и повышению эффективности принимаемых мер.

Содержание

Отчет о результатах контрольного мероприятия	5
Мнения	57
Опыт регионов. Комментарии КСО	68
Госрасходы	76
Тематические проверки Счетной палаты	88
Международная практика	92
Исследования по теме	115
Публикации в СМИ	119



Сергей Штогрин

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

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

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 февраля 2022 года

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

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

Ключевые результаты мероприятия

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

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

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

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

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

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

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

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

В 2020 году в связи с пандемией коронавирусной инфекции были введены дополнительные меры государственной поддержки туристской отрасли, наиболее значимыми из которых являлись возмещение потребителю части стоимости оплаченной туристской услуги («Туристический кешбэк») и поддержка

туроператоров, обеспечивших вывоз граждан из зарубежных стран, по которым были введены ограничения в связи с коронавирусной инфекцией.

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

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

Наиболее значимые выводы

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

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

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

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

План мероприятий по реализации Стратегии 2035¹, утвержденной Правительством Российской Федерации еще в сентябре 2019 года, необходимый для координации деятельности государственных органов и организаций, участвующих в реализации государственной политики в данной сфере, до настоящего времени не утвержден.

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

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

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р (далее – Стратегия 2035).
2. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

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

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

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

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

2. Предмет контрольного мероприятия

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

3. Объекты контрольного мероприятия

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

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 21 апреля 2021 года по 21 февраля 2022 года.

5. Цели контрольного мероприятия

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

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

Критерии аудита эффективности:

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

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

6. Проверяемый период деятельности

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

7. Краткая характеристика предмета контрольного мероприятия

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

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

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

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

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

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

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

При проведении контрольного мероприятия использовались следующие методы сбора данных:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Результаты контрольного мероприятия

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В 2021 году к перечисленным добавились новые меры поддержки:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 1. Показатели подпрограммы «Туризм»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*** По состоянию на 1 октября 2021 г.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

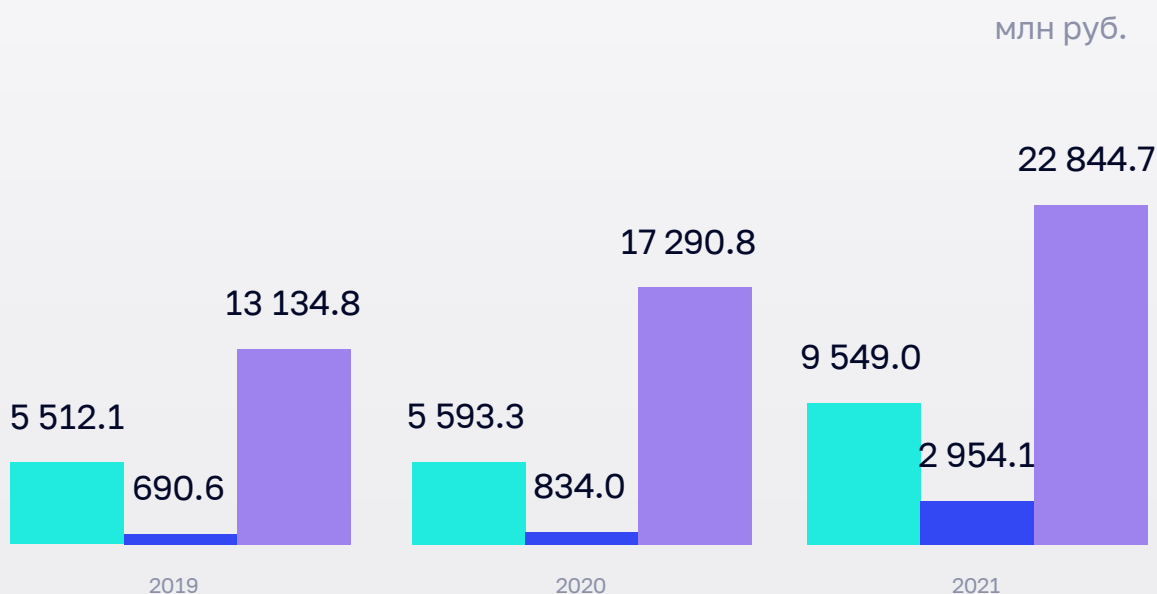
На эти цели в 2019–2021 годах из федерального бюджета было направлено 20 654,4 млн рублей (47,1 % от общего объема средств, предусмотренных на государственную поддержку внутреннего и въездного туризма). За счет внебюджетных инвестиций создаются объекты туристской инфраструктуры (гостиничные, развлекательные,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

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

Рисунок 1

Источники финансирования объектов инфраструктуры ТК*

- Средства федерального бюджета
- Средства бюджета субъекта Российской Федерации
- Внебюджетные средства (инвестиции)



* По данным Ростуризма и ГИИС «Электронный бюджет»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

31. Туристская инфраструктура финансировалась за счет внебюджетных источников.

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

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

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

Рисунок 2

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

● Подано заявок ● Отклонено заявок

2019–2021 годы



отобрано
19 проектов
в **18** субъектах

2020–2022 годы



отобрано
77 проектов
в **31** субъекте

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

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

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

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

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

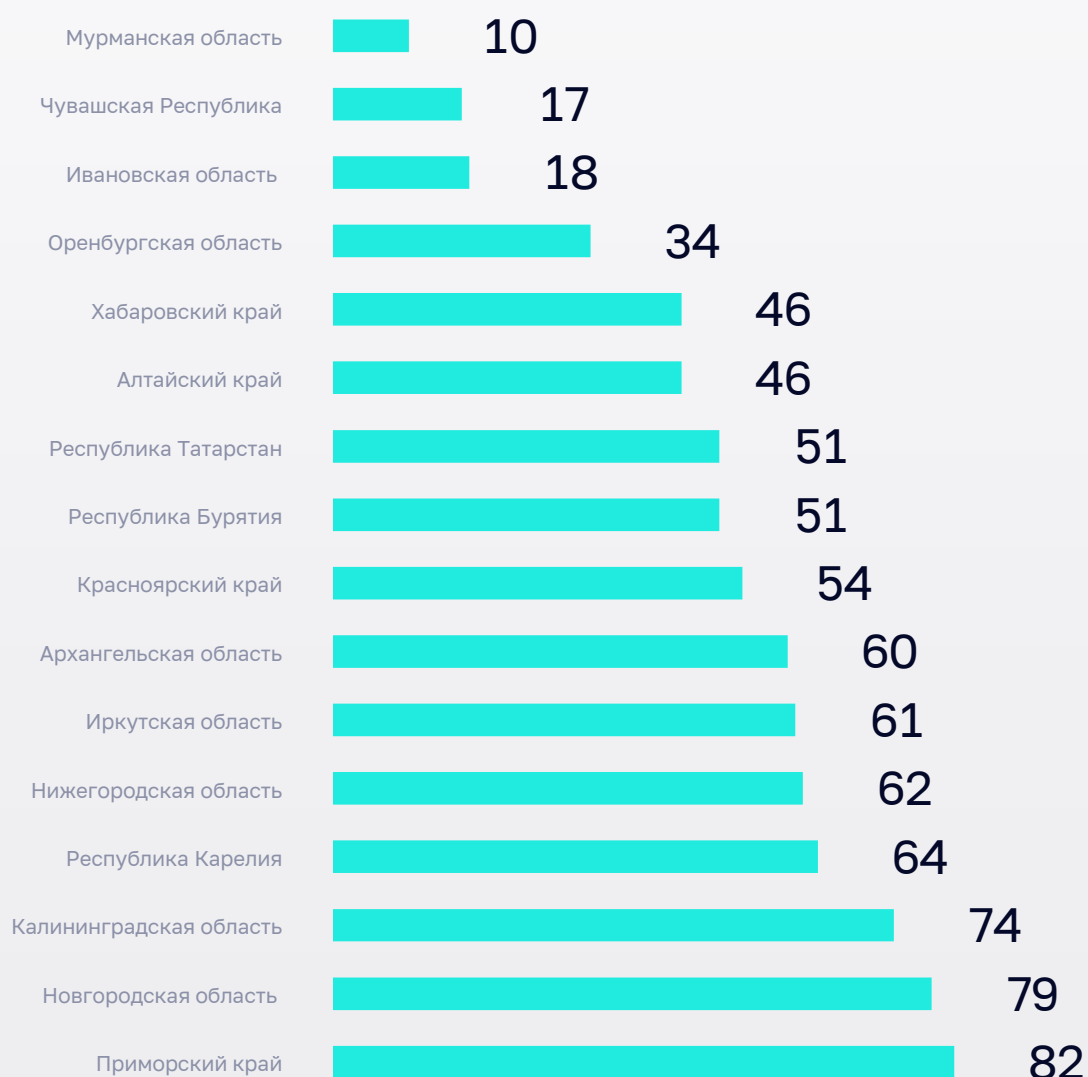
Информация о выполнении показателей результативности приведена на рисунках 3 и 4.

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

Рисунок 3

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

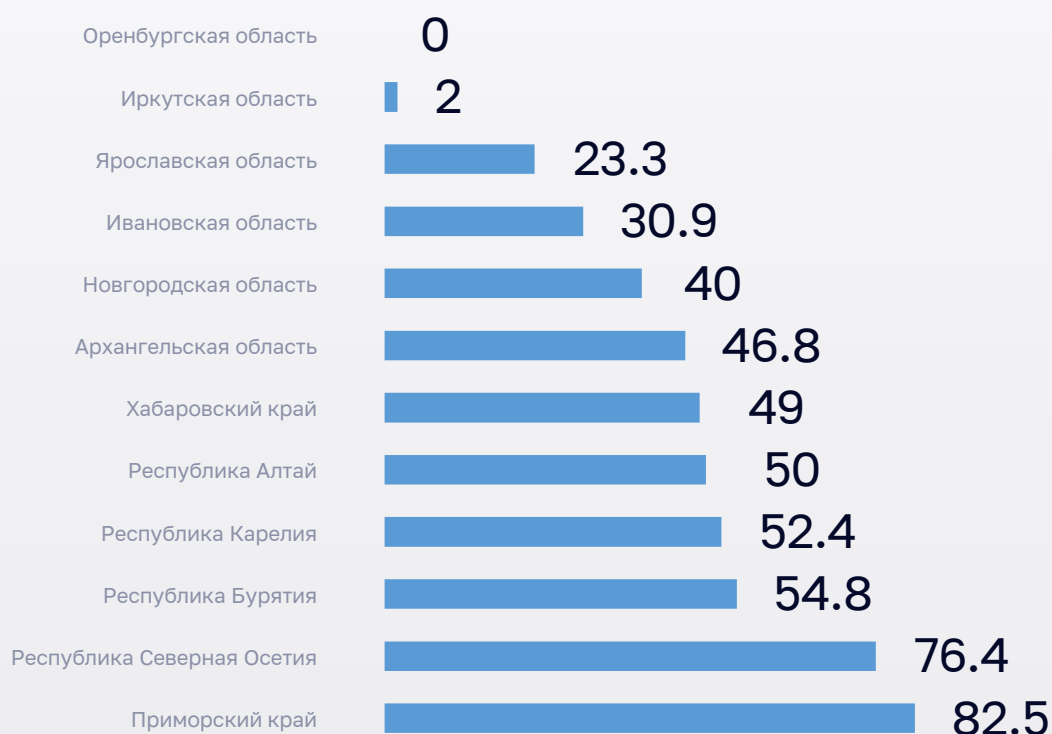
% достижения показателя результативности



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

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

% достижения показателя результативности



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

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

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

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

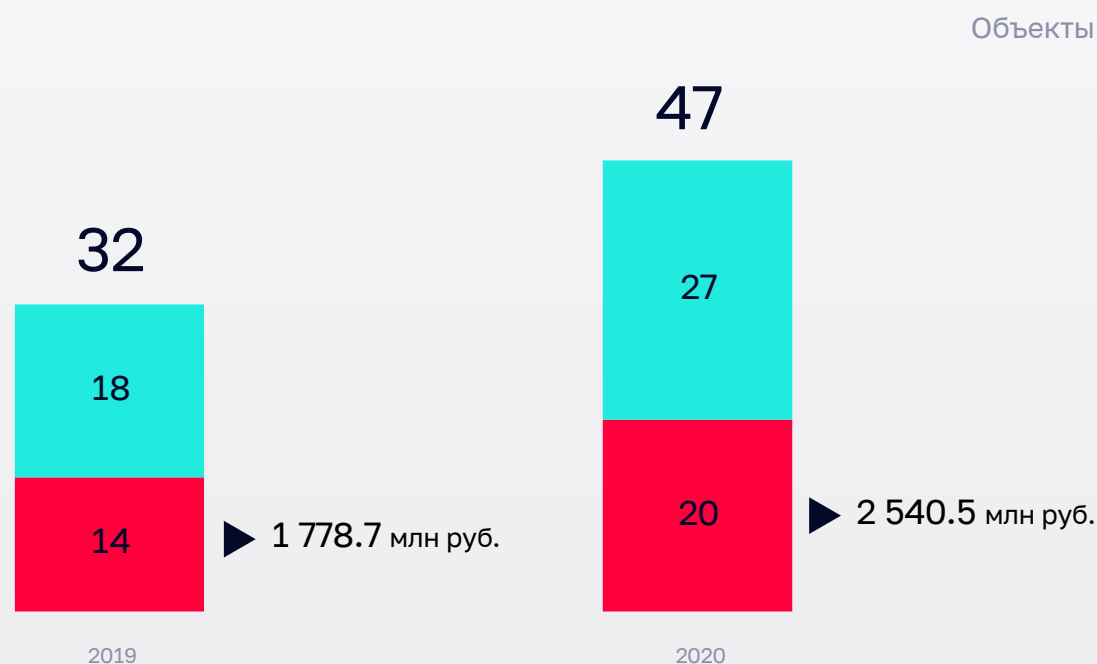
Анализ достижения запланированных показателей технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры показал, что в 2019–2020 годах частью субъектов Российской Федерации указанные показатели не достигались.

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

Рисунок 5

Уровень достижения запланированных показателей технической готовности

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



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

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

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

Рисунок 6

Степень технической готовности объектов обеспечивающей инфраструктуры субъектов Российской Федерации



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

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

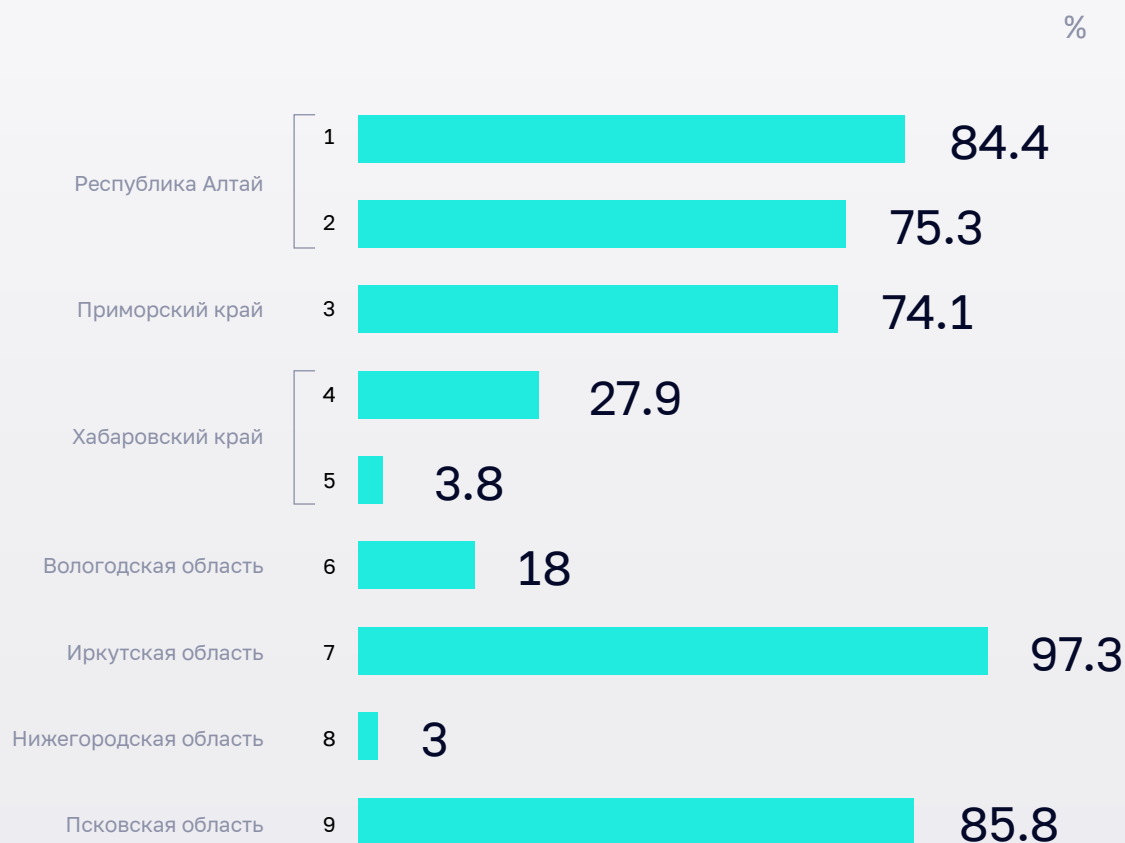
В целом по итогам 2020 года не введены в эксплуатацию 13 из 17 объектов обеспечивающей инфраструктуры (76,5 %) в семи субъектах Российской Федерации. Из 13 объектов, не введенных в эксплуатацию в 2020 году, по 4 объектам достигнута 100 % техническая готовность, но не получены разрешения на ввод. По 9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

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

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

Рисунок 7

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

43. В 29 кластерах.

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

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

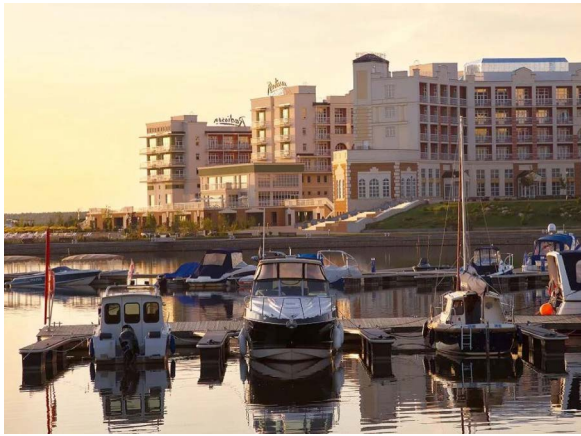
Так, анализ выполнения обязательств по созданию обеспечивающей и туристской инфраструктуры, проведенный в ходе выездных проверок в Карачаево-Черкесскую Республику и Тверскую область, показал эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных указанным субъектам на реализацию инвестиционных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

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

ТРК «Верхневолжский» Тверская область

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

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



Гостиничный комплекс «Radisson»

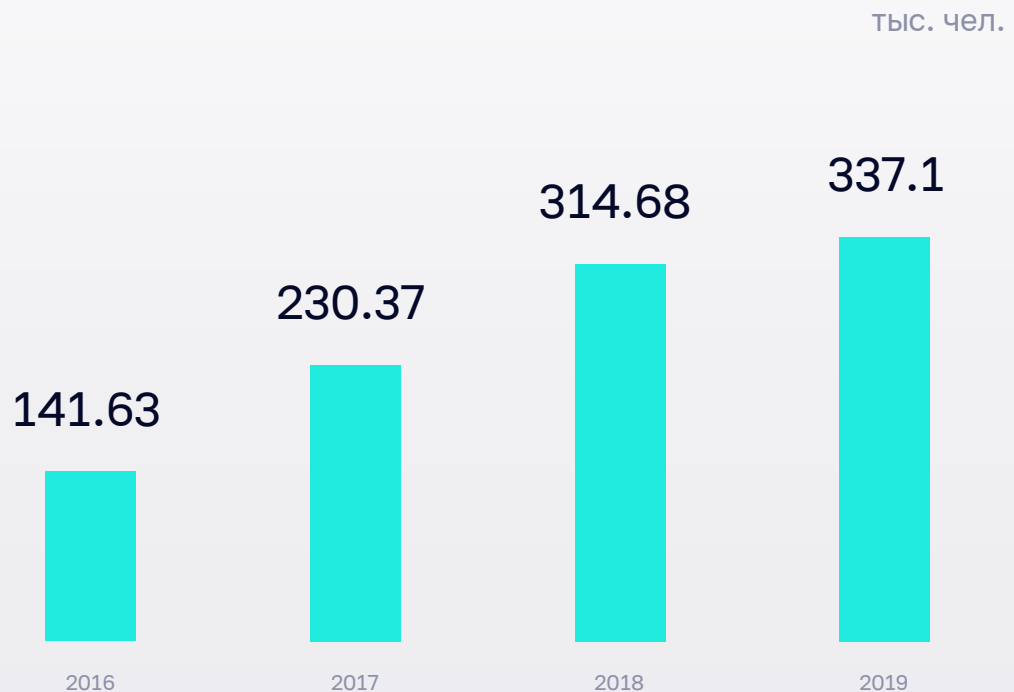


Детский лагерь

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

Рисунок 8

Динамика роста посещаемости ТРК «Верхневолжский»



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

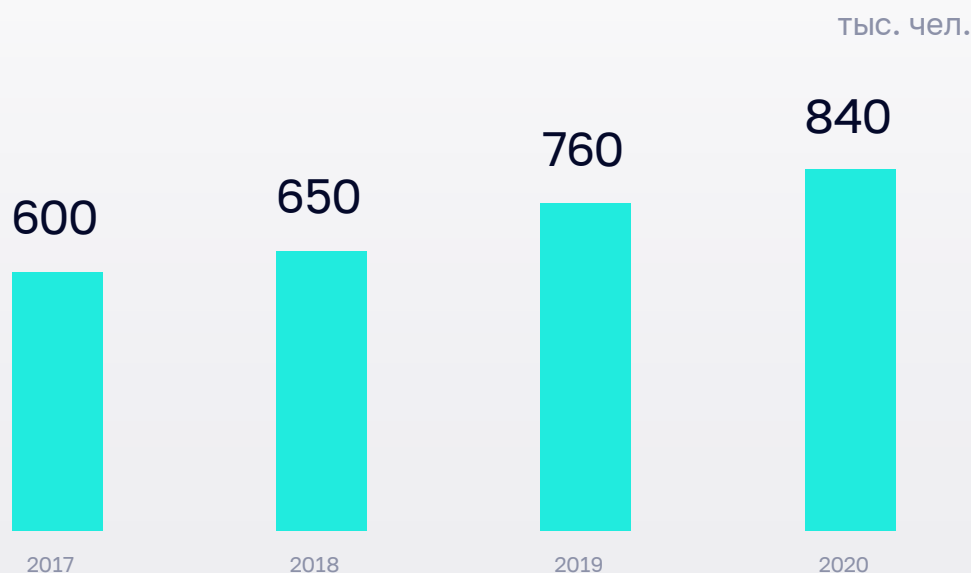
Инвестиционный проект в ТРК «Кавминводы» реализовывался в период с 2016 по 2018 год. За время реализации в инфраструктуру проекта было вложено 3 124,3 млн рублей, в том числе: средства федерального бюджета – 652,6 млн рублей, средства субъекта – 123,9 млн рублей, внебюджетные источники – 2 347,8 млн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

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

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

Рисунок 9

Динамика роста посещаемости ТРК «Эко-курорт Кавминводы»*



* Рассчитано по двум субкластерам

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

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

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

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

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

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

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

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

45. Анализ информации, представленной регионами по запросу Счетной палаты Российской Федерации, показал, что мониторинг результативности функционирования не проводится в 11 из 45 функционирующих туристских кластеров, созданных в рамках ФЦП (или в 24,4 %): Костромская область – ТРК «Кладезь земли Костромской», Мурманская область – ТРК «Хибины», Республика Адыгея – ТРК «Ворота Лаго-Наки», Республика Дагестан – ТРК «Золотые дюны», ТРК «Золотые пески», Республика Ингушетия – ТРК «Всесезонный туристический центр «Ингушетия», Республика Карелия – ТРК «Южная Карелия», Республика Татарстан – ТРК «Свияжск», Рязанская область – ТРК «Рязанский».

46. Информация, представленная письмом от 1 июля 2021 г. № 01-3376.

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

Рисунок 10

Рост объема услуг в стоимостном выражении

млн руб.

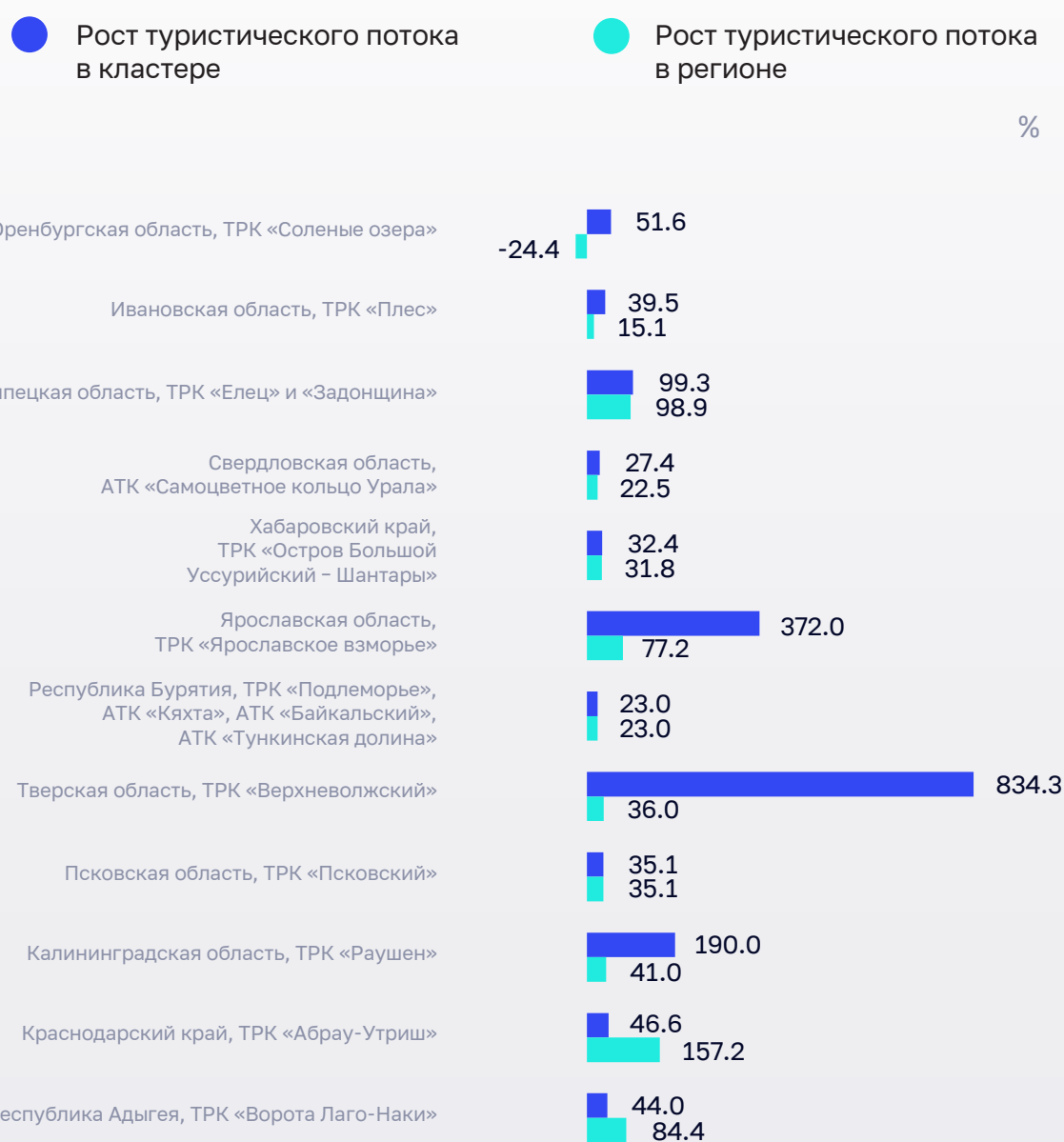


На рисунке 11 приведен сравнительный анализ роста туристского потока в ТК и роста туристского потока в соответствующем регионе. Рост туристского потока наблюдается во всех 12 ТК и в 11 из 12 регионов. Исключение составляет Оренбургская область, где

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

Рисунок 11

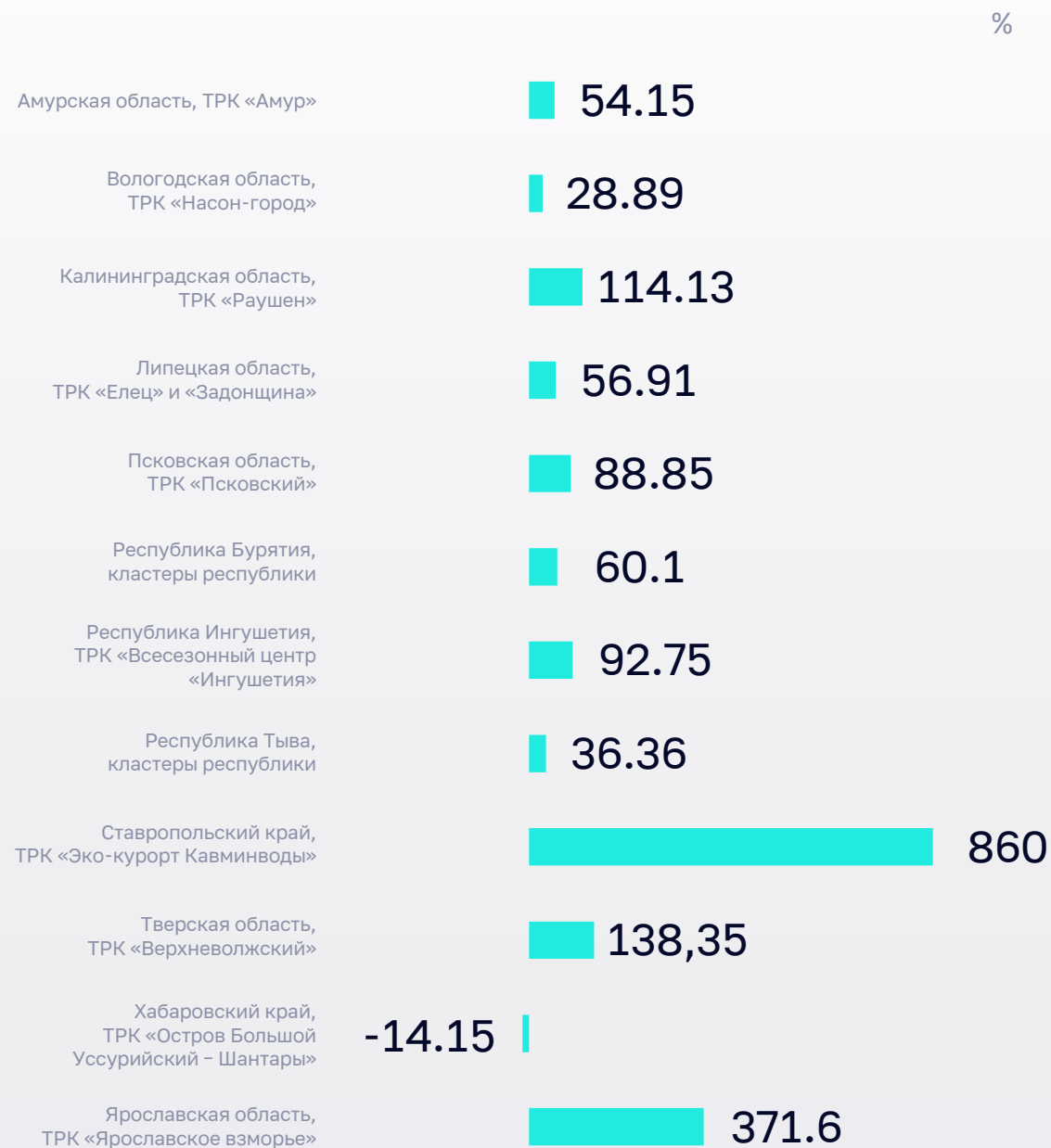
Влияние показателя роста турпотока в ТК на рост показателя в субъекте Российской Федерации



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

Рисунок 12

Рост налогов в бюджеты всех уровней по ТК

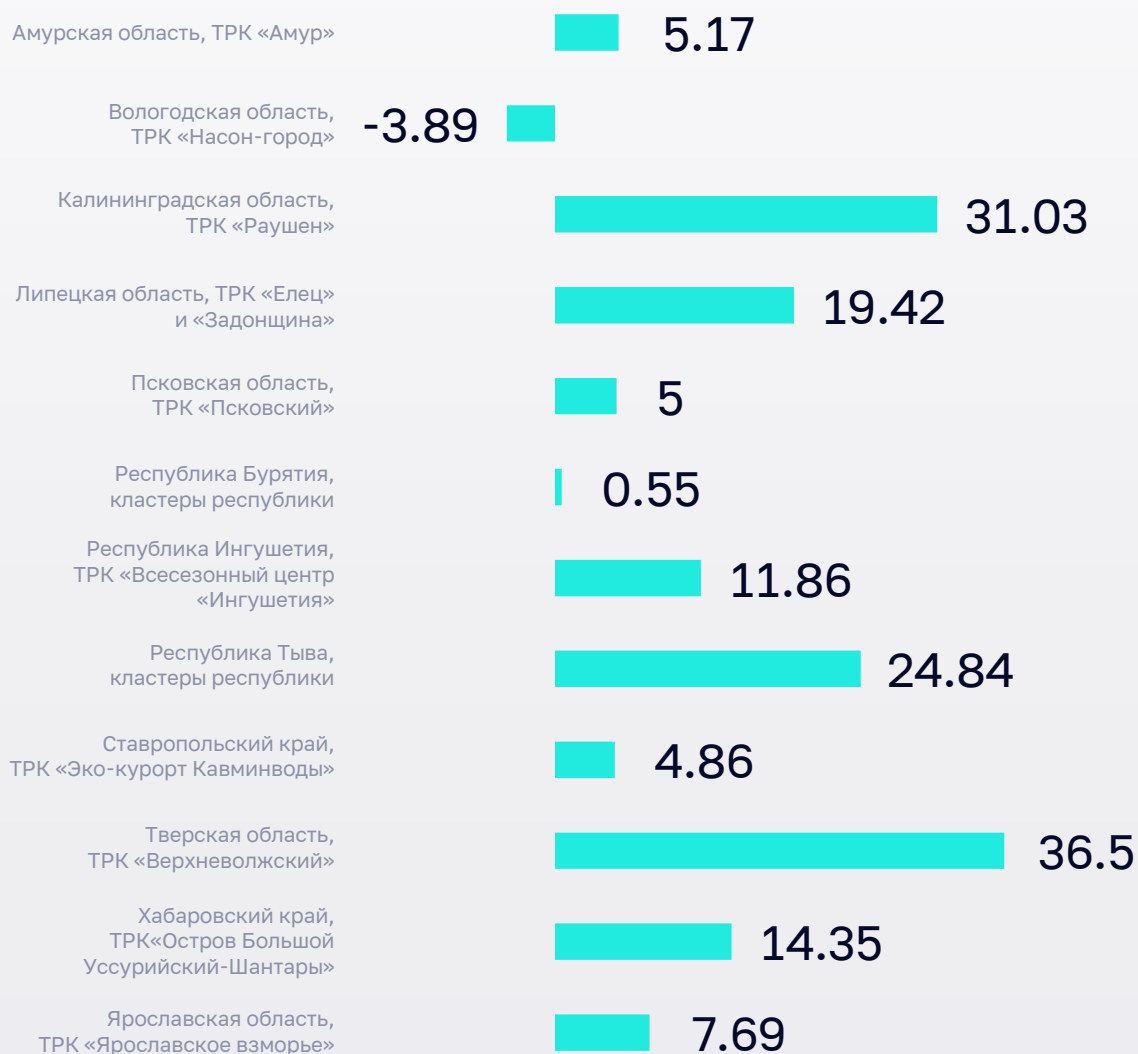


Сумма дополнительных налогов, поступающих в бюджеты всех уровней в течение года, в расчете на 100 рублей вложенных средств в среднем составляет 13,5 рубля. Таким образом, сумма, проинвестированная в ТК из бюджета, может быть возвращена в бюджет в течение 7,5 года (расчетно).

Рисунок 13

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

руб.



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

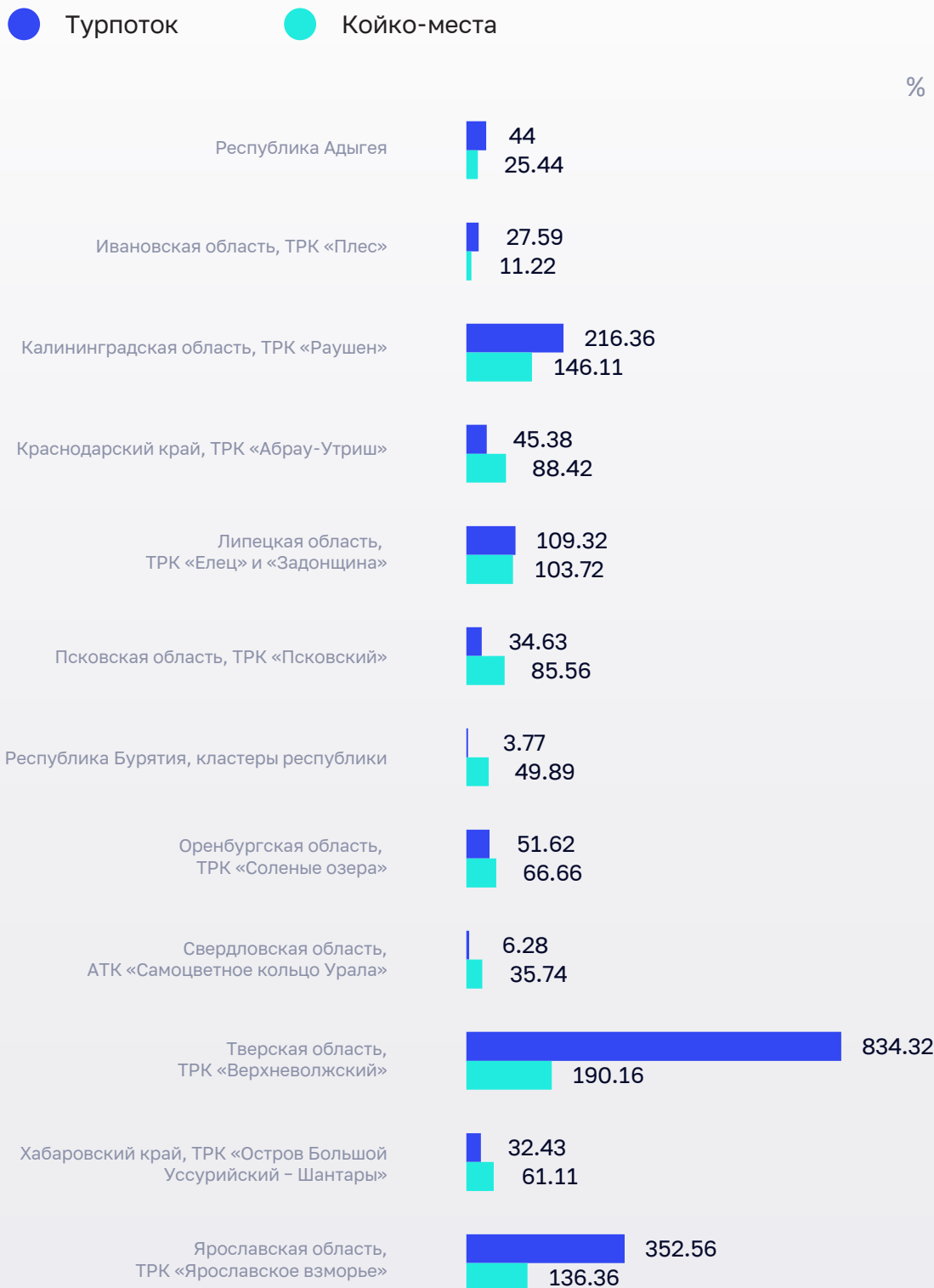
Рисунок 14

Рост числа рабочих мест, создаваемых в ТК



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

Соотношение темпов роста турпотока и числа койко-мест в ТК



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

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

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

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

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

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

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

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

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

47. По состоянию на 1 октября 2021 года.

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

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

млн руб.



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

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

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

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

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

Таким образом, мера государственной поддержки оценивается как эффективная.

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

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

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

В 2020 году все указанные показатели достигнуты:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

49. Протокол от 18 декабря 2020 года.

Подробная информация о причинах отказа грантополучателей и последствиях их отказов представлена в [приложении № 5](#) к отчету.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Субсидия носит заявительный компенсационный характер.

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

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

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

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

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

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

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

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

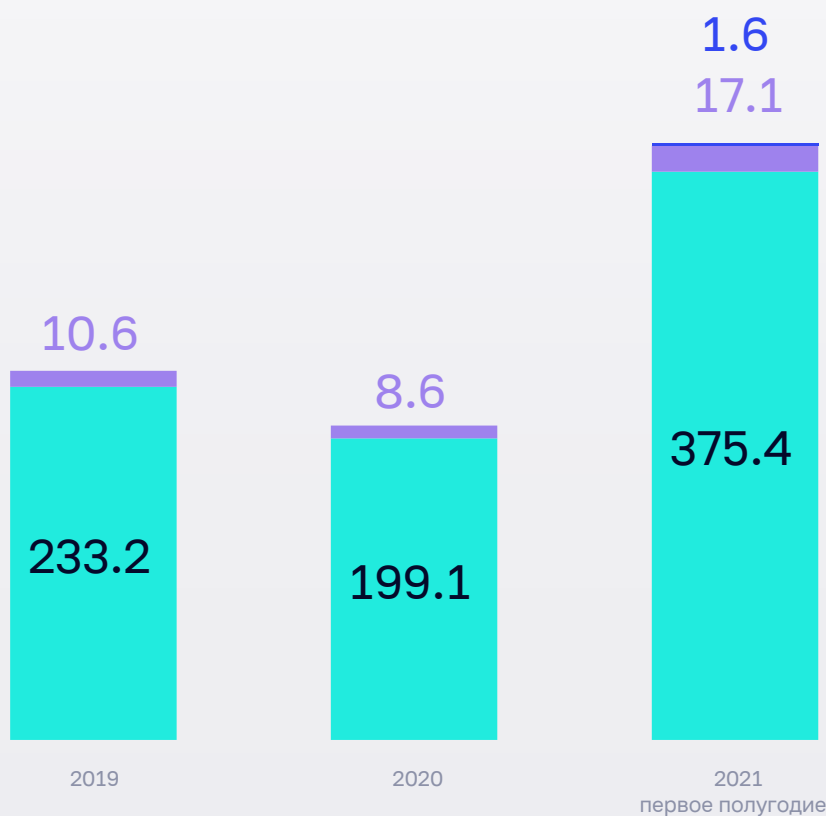
В проверяемый период между Минкультуры России и Правительством Чеченской Республики заключено 23 соглашения на предоставление из федерального бюджета бюджету Чеченской Республики межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) на поддержку отрасли культуры на общую сумму 807,7 млн рублей.

Рисунок 17

Объем средств федерального бюджета и средств бюджета Чеченской Республики

- Федеральный бюджет
- Республиканский бюджет
- Местный бюджет

млн руб.

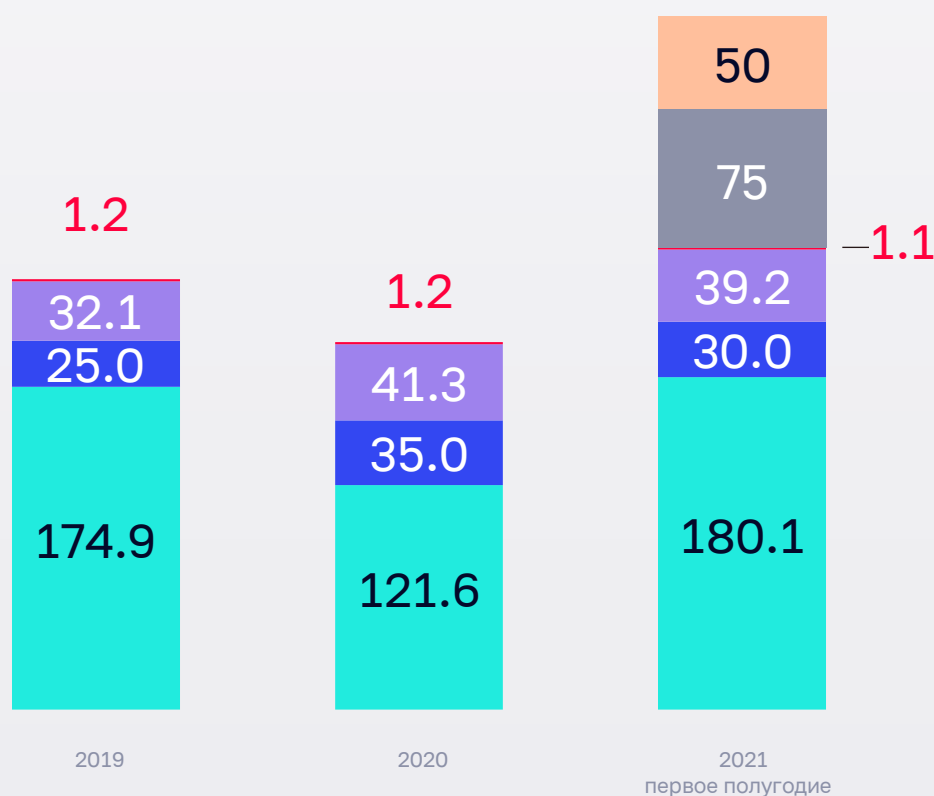


Направления расходования средств федерального бюджета приведены на рисунке 18.

Направления расходования средств федерального бюджета

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

млн руб.



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

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

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



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

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

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

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

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

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

В проверяемом периоде за счет МБТ реализованы следующие мероприятия:

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

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

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

52. Консолидированная субсидия (поддержка отрасли культуры).

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

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

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

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

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. Предложения

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

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

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

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

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

Мнения



Александр Федулин

ректор Российского государственного университета туризма и сервиса (РГУТиС),
председатель экспертного совета по туризму
Комитета Совета Федерации по социальной политике,
председатель Общественно-экспертного совета
по национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства»

Рассмотренный в материалах Счетной палаты период 2019–2021 годов характеризовался известными и очень непростыми условиями для мировой и отечественной экономики. Туризм как межотраслевой комплекс, тесно связанный с большим количеством смежных сфер предпринимательской деятельности, оказался в числе отраслей, наиболее пострадавших от пандемийных ограничений. Практически полная отмена туристских поездок, связанная с приостановкой транспортного сообщения между странами и внутри страны, введение режима изоляции и запрета на посещение всех объектов туристской инфраструктуры блокировали работу гостиниц, предприятий общественного питания, объектов истории и культуры, туроператорских и турагентских компаний. Туристский бизнес смог пройти этот период только благодаря государственным мерам поддержки, которые были оказаны в целом предприятиям малого и среднего бизнеса, а также конкретным направлениям туристской деятельности.

Вместе с тем наличие высокого отложенного спроса на отдых в периоды ослабления и постепенного снятия ограничений позволило восстановить работу отрасли и частично компенсировать экономические показатели. Свою актуальность и исключительную важность подтвердило приоритетное и стратегическое направление по развитию внутреннего туризма.

Обеспечение качественного, доступного и безопасного отдыха, разработка и продвижение новых внутренних туристских маршрутов становятся главными направлениями совместных усилий государства и бизнеса.

В этих условиях эффективность и результативность мер государственной финансовой поддержки приобретают особую роль как для отрасли, так и для граждан страны.

Объемы финансирования отрасли из бюджетных средств составляют достаточно большую сумму, и их адресность, доступность и использование с максимальным эффектом для достижения общественно значимых результатов являются важнейшими задачами для органов государственной власти всех уровней, требуют их четкого и грамотного взаимодействия.

В некоторых регионах с этой задачей успешно справляются. Однако в отчете отмечены недоработки органов государственной власти в сфере туризма, которые существенно снижают уровень и действенность мер государственной поддержки. При этом дополнительное внимание необходимо уделить таким направлениям работы, как нормативно-правовое регулирование и методическое обеспечение, выделение

и фактическое использование субсидий субъектам Российской Федерации на создание объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры, предоставление грантов бизнесу, развитие и внедрение информационных технологий. В противном случае это может привести к недостижению запланированных показателей.

В связи с этим для решения стоящих перед туризмом масштабных задач в полном объеме качество работы по государственному регулированию отрасли должно быть существенно повышено как на федеральном, так и на региональном уровне.

С началом реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства», государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» и, особенно, в обстоятельствах, с которыми столкнулась отечественная экономика в 2022 году, вопрос эффективной реализации государственной политики в сфере туризма приобретает еще большую актуальность.

Поэтому в качестве одного из важных элементов системы управления отраслью целесообразно сформировать действенный механизм, позволяющий проводить оперативный независимый мониторинг работы по достижению определенных в стратегических документах показателей и результатов.

Кроме того, на мой взгляд, некоторые мероприятия национального проекта и государственной программы требуют актуализации с учетом новых вызовов, проведения анализа и корректировки с точки зрения реализуемости и соответствия поставленным задачам.

Как руководителю ведущего туристского образовательного учреждения мне хотелось бы также отметить мероприятия по развитию системы подготовки кадров, включенные государством в планы работы отрасли. Ход их реализации необходимо оценить и принять меры для повышения их эффективности.

Анализ и учет в дальнейшей работе всех направлений развития туризма, а также использование в материалах более полных данных, предоставляемых общественными профессиональными объединениями в сфере гостиничного сегмента, турагентских сетей, разработчиков программного обеспечения, позволит сформировать целостную картину об эффективном использовании бюджетных средств.

Считаю, что устранение отмеченных в выводах Счетной палаты недостатков позволит во многом изменить работу предприятий туристской индустрии в лучшую сторону, а меры государственной поддержки сделать более результативными.



Хасан Тимижев

генеральный директор АО «Кавказ.РФ» –
государственного института развития
Северо-Кавказского федерального округа

Выводы экспертов об эффективности создания туристских комплексов с участием государства для развития туризма в регионе совпадают с опытом, полученным при строительстве с нуля горнолыжного курорта «Архыз» в Карачаево-Черкесии, который был выведен на окупаемость под управлением Минэкономразвития России. Государственная финансовая поддержка в основном была направлена на создание и развитие базовой горнолыжной инфраструктуры, так как строительство такого масштаба зачастую не под силу частному бизнесу, в том числе из-за длительного срока окупаемости. Инвесторы подключились к созданию мест размещения, точек питания, сервисов. Сейчас горный курорт представляет большой интерес для инвесторов, готовится к продаже.

В исследовании эксперты отмечают положительное влияние новых туркомплексов на развитие туризма в субъекте в целом, когда рост туристского потока в новую локацию влечет за собой параллельное увеличение числа туристов в соответствующем регионе. Так, турпоток «Архыза» с момента открытия в 2014 году стабильно показывает средний ежегодный прирост турпотока на 25 % и составляет значительную долю в общем числе прибытий в регион, что подтверждает выводы экспертов. За 2021 год Карачаево-Черкесия приняла 1,75 млн туристов, что на 15 % превышает показатели 2020 года. Из них почти 700 тысяч человек посетили курорт «Архыз».

Согласен с выводом, что в среднем темпы роста турпотока соответствуют темпам увеличения числа мест размещения. В исследовании приводятся цифры 61,2 и 55,8 % соответственно за период с 2019 по 2021 год. На «Архызе» наблюдаем похожую корреляцию: за этот же период темп прироста турпотока составил 38,6 %, прирост запуска мест размещения – 39,7 %.

В высокий сезон загрузка отелей на курорте теперь близка к 100 %, поэтому инвесторы наращивают темпы строительства: к началу 2022 года на курорте работало девять гостиниц на 1 500 мест, в ближайшее время число мест размещения вырастет почти на 60 %, что позволит приезжать на отдых еще большему числу гостей.

По модели «Архыза» мы планируем развивать несколько курортов Северо-Кавказского туристского кластера: «Эльбрус» в Кабардино-Балкарии, «Ведучи» в Чеченской Республике, «Мамисон» в Северной Осетии – Алании.



Андрей Жулин

проректор НИУ ВШЭ



Ляйля Синятуллина

начальник отдела Института государственного
и муниципального управления НИУ ВШЭ

Туристская индустрия является потенциально емкой отраслью с точки зрения вклада в ВВП и занятость в экономике. По данным доклада World Travel&Tourism Council¹, вклад туризма в мировой ВВП в 2020 году составил 5,5 %, в 2019 году – 10,4 %, занятость в сфере туризма в 2020 году составила 272 млн человек, в 2019 году – 334 млн человек. Вклад российской индустрии туризма в ВВП страны в 2020 году находился на уровне 2,7 %, в 2019 году – 4,9 %. В развитых с точки зрения туризма странах туристская отрасль составляет до 10 и более процентов ВВП и всех занятых в экономике. Развитие туризма будет иметь мультипликативный эффект для смежных отраслей и экономики в целом. Поэтому при должном внимании со стороны Правительства Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации и эффективной государственной политике в сфере туризма можно достичь значительного эффекта.

В отчете Счетной палаты представлен систематизированный анализ всего комплекса мер государственной поддержки сферы туризма за три года. При этом важно понимать, что в рассматриваемый период (2019–2021 годы) туристская индустрия подверглась существенному влиянию пандемии коронавирусной инфекции и ее последствий. С одной стороны, туристская отрасль является одной из наиболее пострадавших от пандемии и связанных с ней ограничений в передвижении граждан. С другой стороны, данная ситуация открывает возможности для развития внутреннего туризма. Тренд на внутренний туризм среди российских граждан за два года пандемии уже сложился. Однако актуальной задачей является сохранение его устойчивости в условиях экономического кризиса, вызванного санкционным давлением на российскую экономику, когда существует риск отказа значительной части российских граждан от путешествий.

1. Economic Impact Reports. – <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>

Для поддержки туристской индустрии целесообразно использовать уже апробированный и показавший свою эффективность инструмент целевой поддержки туризма, предполагающий существенное софинансирование со стороны граждан, и продлить действие программы «Туристический кешбэк». По данным опроса НИУ ВШЭ, проведенного в ноябре 2021 года, более 51 % опрошенных российских туристов отметили, что возможность получить возврат части стоимости поездки влияет на их решение поехать в путешествие. Авторы отчета Счетной палаты также оценивают субсидию на стимулирование доступных туристских поездок как эффективную.

В случае принятия Правительством Российской Федерации решения о продлении программы «Туристический кешбэк» экспертами НИУ ВШЭ предлагается несколько оптимизировать условия программы. Так, динамическая система условий программы (в зависимости от направления, периода поездки, типа туристского продукта, категории населения) позволит:

- оперативно регулировать туристический поток;
- включить в условия программы частичную компенсацию стоимости транспортных услуг;
- распространить действие программы на индивидуальные средства размещения, а не только на отели, гостиницы и санатории.

Для полномасштабного развития внутреннего туризма, а также наращивания потока иностранных туристов в страну необходим комплексный подход к развитию индустрии туризма. В отчете Счетной палаты справедливо отмечена важная проблема, свойственная стратегическому управлению развитием туристской индустрии: отсутствие координации деятельности государственных органов и организаций, участвующих в реализации государственной политики в сфере туризма, а также несогласованность стратегических и программных документов. В частности, заложенный в Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 года подход к развитию туризма по его видам не нашел никакого отражения в других документах, в том числе в национальном проекте «Туризм и индустрия гостеприимства».

Представляет интерес предложенный Счетной палатой подход к оценке эффективности использования субсидий на софинансирование инвестиционных проектов по созданию в регионах России туристских кластеров (ТК). Для этого авторами отчета разработана система показателей из четырех показателей (рост объема услуг туристам на 1 млн рублей инвестированных средств; влияние роста туристического потока в ТК на рост туристического потока в субъекте Российской Федерации; сумма дополнительных налогов, поступивших в бюджеты, на 100 рублей бюджетных инвестиций; рост числа рабочих мест в ТК). Считаем перспективным ввести предложенный подход в качестве постоянной практики для оценки эффективности реализации инвестиционных инфраструктурных проектов с использованием бюджетных средств.

Реализация представленных в отчете мер и усиление их предложениями экспертов обеспечит поддержку туристской индустрии в новых кризисных условиях.



Денис Полунчуков

член Центрального штаба ОНФ,
руководитель проекта «Путешествуем по России»,
русский телеведущий и журналист

На сегодняшний день одним из самых популярных и действенных средств поддержки туристской отрасли со стороны государства является программа «Туристический кешбэк». Впервые программа начала действовать в августе 2020 года по поручению Владимира Путина. И если изначально по ней наблюдался не очень большой спрос, так как многие не знали условий использования, то сейчас мы видим рекордное количество продаж туров и бронирований с кешбэком. О популярности программы говорит и тот факт, что на последних этапах приходилось досрочно завершать окно продаж, поскольку из-за повышенного спроса раньше времени заканчивались выделенные правительством средства.

Программа решает сразу несколько задач: во-первых, благодаря стимулированию поездок по России заметно увеличивается туристический поток в ряде регионов. Во-вторых, оказывается поддержка населению и бизнесу в сложных экономических условиях. Таким образом удалось сохранить многие компании, работающие в индустрии гостеприимства, а следовательно, и рабочие места. Программа туристического кешбэка уже не первый год спасает турбизнес и дает возможность россиянам отдыхать в своей стране, делая поездки более доступными. Изначально мы наблюдали это во время распространения коронавирусной инфекции, поскольку даже с определенными ограничениями гостиницы, пансионаты, дома отдыха могли принимать туристов, а сейчас использование кешбэка становится действенной мерой в условиях беспрецедентных санкций со стороны западных стран.

Конечно, при старте программы в 2020 году не обошлось без ряда проблем, поскольку разрабатывать условия и внедрять механизмы обработки данных Ростуризму приходилось в очень сжатые сроки. Однако при этом удалось избежать серьезных сбоев, а все туристы, бронировавшие поездки с кешбэком, получили обещанный возврат части стоимости приобретенного тура или оплаты мест проживания.

Для информирования граждан и отслеживания ситуации Общероссийский народный фронт совместно с Федеральным агентством по туризму сразу же запустили горячую линию, которая работает до сих пор. Мы получили десятки тысяч звонков. Все они были обработаны, и по результатам нам удалось сформировать предложения по изменению и упрощению условий программы, которые были учтены. Сегодня обработка данных и выплаты отработаны до автоматизма, а деньги в большинстве случаев возвращаются на банковскую карту «Мир», с которой производилась оплата, уже на следующий день.

Чаще всего россияне интересуются путешествиями в Краснодарский край (38,5 %), Республику Крым (16 %), Ставропольский край (9 %), Москву (5 %), Санкт-Петербург (5 %), Алтайский край (3 %), Калининградскую область (3 %) и Московскую область (2,5 %). Сложность с получением компенсации за путешествия по России испытывают всего 5 % граждан, обратившихся на горячую линию ОНФ. К 2022 году значительно сократилось количество случаев, когда туроператоры или отельеры нарушали условия программы и, к примеру, для получения кешбэка требовали оплатить номер в гостинице повышенной категории. Таких случаев наши операторы зафиксировали всего двенадцать, в четырех случаях от туриста требовали выбрать конкретного авиаперевозчика. В этом году вопросы чаще всего были связаны с продлением программы и началом нового этапа продаж, предполагаемой отменой рейса авиакомпании в случае приобретенного турпакета, а также возможностью получения кешбэка за приобретение билетов. В связи с повышением стоимости авиаперевозок и предстоящим летним сезоном последний вопрос наиболее актуален, но его можно считать уже решенным в связи с поручением Президента России В.В. Путина запустить программу кешбэка за авиабилеты на внутренних рейсах.

В 2021 году впервые в нашей стране было принято решение о поддержке детских лагерей и здравниц. Заработала программа так называемого «детского кешбэка». Несмотря на большое количество вопросов, связанных с условиями его получения, летний сезон прошел хорошо, а меры поддержки государства позволили лагерям снова открыться после простоя в 2020 году во время жестких коронавирусных ограничений, а детям – отдохнуть и набраться энергии и впечатлений перед новым учебным годом. Самая большая проблема заключалась в том, что подавляющее большинство детских лагерей не имели собственных сайтов и возможности принимать оплату через интернет, что является одним из условий участия в программе. Здесь на помощь пришли региональные туроператоры. По данным Ассоциации детских лагерей и здравниц Краснодарского края, бизнес очень положительно отозвался о программе детского кешбэка и по окончании летнего сезона в прошлом году поступило большое количество просьб продлить программу в 2022 году. На сегодняшний день продажа путевок в летние лагеря с кэшбеком открыта, со всеми предложениями можно ознакомиться на портале «Мирпутешествий.рф».

Отмечу еще одну очень важную форму поддержки внутреннего туризма – обнуление ставки НДС для гостиниц. В нашей стране эта ставка была одной из самых высоких в мире и составляла 20 %. Основная задача, таким образом, состоит в том, чтобы удержать возможный рост цен на проживание в отелях, однако у нас есть опасения, что некоторые недобросовестные бизнесмены все равно начнут взвинчивать цены в летний сезон. Считаю, что если Правительство РФ помогает бизнесу, то оно вправе назначать условия поддержки и требовать заморозки тарифов на определенное время.

В ряде регионов России утверждены туристские кластеры, разработаны планы развития и строительства новых инфраструктурных объектов: гостиничных комплексов, кемпингов, глэмпингов, ресторанов. Выделяются средства

по национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства». Мы должны понимать, что за пару месяцев невозможно все отстроить, на этот процесс могут уйти годы, но если ничего не делать, то и развития не будет. При этом требуется жесткий контроль за соблюдением сроков сдачи объектов и в случае необходимости – вмешательство со стороны контролирующих органов, поскольку выделяются федеральные средства.

В заключение хочу сказать, что все меры поддержки, оказываемые государством, очень своевременны и необходимы для развития туристического потенциала России.

Мы надеемся на продолжение программ туристического кешбэка, при этом хочется обратить внимание на многодетные семьи, а также на пенсионеров и ветеранов ВОВ, для которых можно было бы разработать специализированные маршруты и отдельные условия, чтобы они могли позволить себе поправить здоровье, отдохнуть и побывать в тех уголках России, о которых они давно мечтают.



Андрей Максимов

председатель Комиссии Общественной палаты России по территориальному развитию и местному самоуправлению, заместитель председателя Общественного совета Ростуризма, кандидат юридических наук, член-корреспондент РАЕН

Предметом анализа Счетной палаты России стала финансовая поддержка туризма в очень сложный период (2019–2021 годы), когда на развитие отрасли одновременно влияли и ограничения (дополнительные издержки) в связи с пандемией коронавирусной инфекции, и перестройка всей системы государственного управления и поддержки развития внутреннего и въездного туризма. Именно в это время была утверждена новая Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2035 года; запущена реализация национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» (с 2021 года); завершена реализация государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы и 24 декабря 2021 года утверждена новая Государственная программа «Развитие туризма», реализуемая с 2022 года. В этот же период не только сменилось руководство Ростуризма и была создана государственная корпорация «Туризм.РФ», но и неоднократно менялась подведомственность агентства (Минкультуры России, Минэкономразвития России и Правительству РФ), а также функциональное распределение полномочий между федеральными органами исполнительной власти в сфере туризма, к числу которых относится сегодня и Минстрой России. В этой ситуации оценка эффективности мероприятий по финансовой поддержке внутреннего и въездного туризма представляет очевидную сложность, однако Счетная палата сделала все возможное для такой оценки в условиях несопоставимости многих показателей. При этом мы видим насущную потребность систематизировать и стабилизировать меры государственной поддержки, четче определить как приоритеты и механизмы, так и индикаторы достижения целей.

Результаты контрольных мероприятий Счетной палаты свидетельствуют, что одной из достаточно эффективных мер оказалось создание обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров. Это закономерно: подобная работа давно отлажена и до 2020 года считалась ключевым механизмом поддержки отрасли. В 2019–2021 годах на это направление выделено более 47 % всех средств поддержки туризма. Однако здесь нужны не только методические рекомендации регионам, но и совершенствование критериев выбора туркластеров для поддержки, тщательное изучение и учет потребностей граждан, выявление интересов и контроль вложений со стороны инвесторов.

Стоит согласиться с выводами Счетной палаты, что наиболее успешной новой формой поддержки туристов в 2020–2021 годах стал туристический кешбэк. Мы имеем достаточно свидетельств того, что он оказывает серьезную поддержку объектам размещения в низкий сезон и очень востребован самими туристами. Однако сегодня самое время составить «портрет» пользователей кешбэка: их возраст, положение,

выбираемый формат отдыха. Поскольку данная форма в некоторой степени призвана решать задачу социальной защиты граждан, вряд ли она оправдана для покупки туров и гостиничных услуг премиального уровня. При этом для многих социально уязвимых слоев населения размер кешбэка может не обеспечивать даже саму возможность поехать хоть раз в путешествие. Могут ли себе позволить покупку тура – даже с 20-процентной скидкой – пожилые люди, многодетные (вынужденные для семейной поездки снимать несколько гостиничных номеров) или полные семьи? На эти вопросы надо получить ответ в ходе исследования и, возможно, пойти по пути дифференциации размера субсидии для разных категорий граждан. Примером здесь может стать повышенный (50 % от суммы) «детский кешбэк» для поездок в оздоровительный лагерь.

В отчете СП РФ обоснованно отмечаются проблемы финансовой поддержки общественных и предпринимательских инициатив в сфере туризма. Однако выявленные сбои в их реализации не говорят об отсутствии потребности или бессмысленности государственной поддержки подобных инициатив. Скорее всего, здесь просто необходима более тщательная и длительная подготовка. Во-первых, общественные проекты и предпринимательские инициативы – это несколько разные объекты поддержки. Они требуют разных механизмов субсидирования (для социальных проектов – гранты, для предпринимательских проектов – беспроцентное кредитование и создание обеспечивающей инфраструктуры), разных форм заявок, разных механизмов экспертной оценки. Партнером в конкурсе социальных проектов могла бы выступить Общественная палата России. Применительно к поддержке предпринимателей вызывает сомнения целесообразность приобретения основных средств субъектов конкурентного рынка за счет государственного финансирования. Правильно ли, что государство выдает грант на приобретение экскурсионных автобусов или судов для речных прогулок лишь какому-то одному туроператору? Во-вторых, требуют обсуждения и тщательной проработки сами направления финансовой поддержки государством проектов по развитию туризма. Правильно ли, что в один год поддерживается приобретение только глэмпингов (но не создание других средств размещения), а в следующий год – только автокемпингов?

Похожим образом обстоят дела и с субсидиями из федерального бюджета на государственную поддержку туроператоров (пилотных приоритетных туристских маршрутов по Российской Федерации). Для целей поддержки внутренних чартеров должны быть обоснованы и четко определены критерии выбора маршрутов и туроператоров, создана общественная публичная комиссия, заблаговременно проведены конкурсные процедуры. Весьма вероятно, что для проработки таких процедур в 2020 году просто не хватило времени, но возобновление в 2022 году чартерной программы требует совершенствования работы Федерального агентства по туризму в этом направлении. Была бы полезна и некоторая децентрализация такой финансовой поддержки – например, субсидирование не только чартерных рейсов, но и блоков мест в регулярном авиасообщении.

В целом же к настоящему времени сложилась система разнообразных мер финансовой поддержки развития внутреннего и въездного туризма, дающая положительные социальные и экономические эффекты, особенно при условии планомерного ее совершенствования.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Надежда Губанова

аудитор Контрольно-счетной палаты
Тверской области

Тверская область расположена на обширном пространстве между двумя столицами, где берут начало великие реки Восточной Европы – Волга и Западная Двина. Где, как не здесь, развивать туризм и индустрию гостеприимства?

В Тверской области в 2016 году создано региональное министерство туризма, а с 2018 года реализуется государственная программа «Развитие туристской индустрии в Тверской области», которой предусмотрены меры поддержки за счет областного бюджета, направленные на увеличение турпотока в регион. Юридическим лицам предоставляются субсидии на создание объектов туристского показа и туристской инфраструктуры, приобретение автобусов туристского класса, организацию туристских поездок для отдельных категорий граждан (обучающихся образовательных организаций, граждан, находящихся в стационарных учреждениях социального обслуживания, и инвалидов). Ведется целенаправленная работа по реализации туристско-рекреационного потенциала.

В 2021 году по сравнению с 2020 годом турпоток в Тверской регион увеличился в 1,8 раза, количество койко-мест в коллективных средствах размещения возросло на 1 634 единицы. Поступление налоговых платежей и других доходов в консолидированный бюджет Тверской области от гостиниц и организаций общественного питания увеличилось на 136,7 млн рублей, среднесписочная численность работников организаций категории «Гостиницы и рестораны» возросла на 18,1 %.

Приоритетными направлениями развития отрасли являются инфраструктурные проекты в сфере туризма.

Реализация инвестиционного проекта по созданию туристско-рекреационного кластера «Верхневолжский» в Тверской области получила положительную оценку Счетной палаты РФ. Средства федерального бюджета на эти цели использованы эффективно, к концу реализации проекта (2019 год) туристский поток вырос в 2,4 раза.

В рамках развития туристско-рекреационного кластера «Волжское море», который охватывает сразу несколько территорий – Тверь, Калязин, Весьегонск и Завидово, предусматривается в том числе строительство транспортно-логистического узла. Он объединит водный, железнодорожный и автомобильный транспорт и позволит развивать водный туризм. В 2021 году в регионе по воде путешествовали свыше 50 тысяч человек.

Вместе с тем нарушения и недостатки, выявленные Счетной палатой Российской Федерации, также установлены Контрольно-счетной палатой Тверской области

при проведении проверки использования бюджетных средств на реализацию отдельных мероприятий региональной госпрограммы «Развитие туристской индустрии в Тверской области» на 2018–2024 годы. Кроме того, установлены отдельные нарушения порядков предоставления субсидий.

Необходимо доработать нормативные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий из областного бюджета юридическим лицам, в части установления показателей результативности, отчетности об их достижении, утверждения административных регламентов по предоставлению государственных услуг.

В настоящее время принимаются дополнительные меры поддержки туристической индустрии, федеральные и региональные. В связи с этим очень актуален вопрос эффективности и результативности применяемых мер государственной финансовой поддержки внутреннего и въездного туризма, который поднят Счетной палатой Российской Федерации.



Мохдан Гаербеков

аудитор Счетной палаты
Чеченской Республики

В целях создания в Чеченской Республике высокоэффективного и конкурентоспособного туристско-рекреационного кластера (ТРК), обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в туристских продуктах, реализации мер по совершенствованию качества туристских продуктов, обеспечения существенного вклада ТРК в экономику республики постановлением Правительства Чеченской Республики от 19 декабря 2013 г. № 336 утверждена государственная программа Чеченской Республики «Развитие культуры и туризма в Чеченской Республике» (далее – Государственная программа).

Реализация Государственной программы предполагает выполнение комплекса мероприятий, предусмотренных:

- подпрограммой 2 «Развитие внутреннего и въездного туризма в Чеченской Республике» (далее – подпрограмма 2);
- подпрограммой 4 «Обеспечение реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма в Чеченской Республике» в сфере туризма» (далее – подпрограмма 4).

Таблица 1. Сведения об объемах финансирования мероприятий указанных подпрограмм за 2019–2021 годы

Подпрограммы	Предусмотренный объем финансирования по годам, тыс. руб.			Фактическое финансирование по годам, тыс. руб.			Процент выполнения
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	
Подпрограмма 2	54 921,3	39 866,3	86 466,3	47 927,9	39 701,3	84 858,0	95,2
Подпрограмма 4	29 976,9	29 930,2	55 766,1	28 644,7	30 002,9	53 887,8	97,3
Всего	84 898,2	69 796,5	142 232,4	76 572,5	69 704,2	138 745,8	96,0

Как видно из таблицы 1, при плановом объеме финансирования 296 927,1 тыс. рублей фактическое финансирование составило 285 022,5 тыс. рублей, или 96 % от плановых показателей.

Мероприятия Государственной программы в 2019–2021 годах были направлены на:

- реализацию проектов по созданию туристско-рекреационных кластеров;

- увеличение к концу 2024 года количества койко-мест в коллективных средствах размещения до 4 948 единиц;
- формирование и целенаправленное продвижение устойчивого положительного имиджа Чеченской Республики как территории, благоприятной для развития туризма, территории деловой и инвестиционной активности;
- увеличение к концу 2024 года численности лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, до 120,7 тыс. человек;
- создание качественного, конкурентоспособного туристского продукта, повышение качества оказываемых туристских услуг.

Государственной программой установлены целевые показатели развития туризма в Чеченской Республике на период до 2024 года:

- количество коллективных средств размещения Чеченской Республики;
- количество койко-мест в коллективных средствах размещения;
- численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения;
- доходы от услуг, предоставляемых коллективными средствами размещения.

Сведения о достижении целевых показателей (индикаторов) в 2019–2021 годах в рамках выполнения мероприятий Государственной программы приведены в [таблице 2](#). Для оценки были использованы статистические данные единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС).

Таблица 2

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Значение показателя (индикатора)								
		2019 г.			2020 г.			2021 г.*		
		план	факт	% выполнения	план	факт	% выполнения	план	факт	% выполнения
1	Количество коллективных средств размещения Чеченской Республики, ед.	50	46	92,0	48	56	116,6	50	48	96,0
2	Количество койко-мест в коллективных средствах размещения, ед.	4 694	4 771	101,6	4 399	6 277	142,7	4 530	4 658	102,8

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Значение показателя (индикатора)								
		2019 г.			2020 г.			2021 г.*		
		план	факт	% выпол- нения	план	факт	% выпол- нения	план	факт	% выпол- нения
3	Численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, тыс. чел.	94,6	98	103,6	75,1	112	149,1	104,3	142,2	136,3
4	Доходы от услуг, предоставляемых коллективными средствами размещения, тыс. руб.	644 244,0	644 243,9	100,0	455 862,0	455 861,5	100,0	676 456,0		113,3

* Фактическое значение сформировано на основе предварительных оперативных данных. Окончательная информация будет доступна во второй половине 2022 года.

Как видно из таблицы, показатели 2 и 3 превышают плановые значения показателя как в 2019, так и в 2020 и 2021 годах. Плановые значения показателя 4 исполняются в полном объеме. Негативное влияние на достижение плановых показателей оказали ограничительные меры, связанные с противодействием распространению пандемии COVID-19.

Счетной палатой Чеченской Республики в целях определения эффективности реализации Государственной программы проводятся контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. В ходе их проведения грубые нарушения не отмечены, фактов нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств, выделенных на реализацию Государственной программы, не установлено.

В целях оценки туристской отрасли Чеченской Республики был проведен опрос туристов путем анкетирования, проанализировано около 850 000 сообщений и отзывов из крупнейших сообществ (ВКонтакте и т. п.), сайтов-отзовиков, тематика которых была связана с путешествиями по России и, в частности, по СКФО и Чеченской Республике. 14 700 сообщений были отобраны как релевантные.

По результатам проведенного анализа отмечен высокий показатель положительных отзывов – 9 403 (64 %). Большинство туристов рекомендуют посетить Чеченскую Республику. Количество нейтральных комментариев составило 1 913 (13 %), отрицательных – 3 384 (23 %).

Рисунок 1

Результаты опроса туристов в целях оценки туристской отрасли Чеченской Республики



Данное исследование также выявило определенные моменты, которым стоит уделить пристальное внимание, чтобы создать еще более комфортные условия для приезжих граждан. Наибольшей популярностью среди туристов пользуется культурно-познавательный туризм, цель которого состоит в приобщении к культуре, истории и художественному наследию Чеченской Республики.

Однако сами по себе уникальные природные ресурсы и культурное наследие, которыми обладает Чеченская Республика, не могут рассматриваться в качестве единственного и достаточного условия для обеспечения успешного развития туризма. Эффективное и рациональное использование указанных ресурсов при одновременном развитии туристско-рекреационного кластера и туристской инфраструктуры, широкая информационная поддержка въездного и внутреннего туризма, повышение качества услуг и привлечение в отрасль профессиональных кадров и высококвалифицированных специалистов в совокупности обеспечат повышение конкурентоспособности республиканского туристского рынка в средне- и долгосрочной перспективе.

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

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

За счет внебюджетных инвестиций создаются объекты туристской инфраструктуры (гостиничные, развлекательные, оздоровительные, спортивные комплексы, точки общественного питания и пр.).

Финансирование мероприятий производится на основании заключенных соглашений на субсидирование. Правилами предоставления субсидий, а также заключенными соглашениями устанавливается такой показатель результативности использования субсидии, как численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения.

Следует отметить, что согласно рейтингу, посвященному туристской привлекательности регионов Российской Федерации и подготовленному Центром информационных коммуникаций «Рейтинг» совместно с журналом «Отдых в России», Чеченская Республика входит во вторую, «серебряную», группу рейтинга с условным названием «Крепкие профи».

Госрасходы



Альберт Бертяков

аналитик проекта «Госрасходы»

Бюджетные расходы на развитие туризма в РФ

История вопроса

Одним из первых документов стратегического планирования, в соответствии с которым осуществлялось бюджетное финансирование туристской отрасли в РФ, была федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)» (далее – ФЦП). Ее основными задачами являются:

- 1) развитие туристско-рекреационного кластера Российской Федерации;
- 2) повышение качества туристских услуг;
- 3) продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

С 2012 года координатором реализации ФЦП являлось Федеральное агентство по туризму (Ростуризм), и до 2018 года бюджет Ростуризма формировался в основном за счет средств, предусмотренных на реализацию ФЦП (см. таблицу 1).

В 2013 году, когда была принята государственная программа РФ «Развитие культуры и туризма» (далее – ГП 11, в соответствии с кодом этой госпрограммы в бюджетной классификации), ФЦП стала составной частью ГП 11 в статусе подпрограммы. Еще одна подпрограмма ГП 11, имеющая непосредственное отношение к туристской отрасли, называлась «Туризм», но бюджетными средствами в рамках этой подпрограммы распоряжалось Минкультуры России.

С 2019 года (после завершения ФЦП) бюджетное финансирование туристской отрасли сосредоточилось в подпрограмме «Туризм». Доля ресурсного обеспечения этой подпрограммы в бюджете Ростуризма в 2019 году составила 97,8 %, а в 2020 и 2021 годах – 99,96 и 99,98 % соответственно.

В 2020 году подпрограмма «Туризм» перешла в госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – ГП 15). Позднее, в том же году, было принято решение о начале разработки нового национального проекта – «Туризм и индустрия гостеприимства».

Таблица 1. Динамика бюджетных расходов на развитие туризма в 2011–2022 гг.

(тыс. руб.)

	Бюджет Ростуризма		ФЦП «Туризм 2011-2018»		ГП 11, Пп «Туризм»		ГП 15, Пп «Туризм»		Нацпроект «Туризм» (ГП 55)	
	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено
2011	585 443,70	560 989,29	2 000 000,00	1 872 042,15						
2012	2 935 324,40	2 754 754,84	2 500 000,00	2 311 380,78						
2013	2 934 457,20	2 918 501,79	2 487 000,00	2 471 586,03						
2014	4 903 212,00	4 898 785,56	4 640 208,50	4 637 149,75	719 171,00	719 058,97				
2015	4 498 955,10	4 479 440,04	4 054 228,50	4 037 046,80	445 193,10	443 465,96				
2016	4 373 411,30	4 331 046,95	3 905 049,80	3 863 140,51	408 621,30	407 603,42				
2017	4 247 417,60	4 164 339,47	3 626 397,70	3 551 763,41	824 984,00	819 073,47				
2018	3 700 704,30	3 402 732,93	3 506 871,20	3 213 817,36	786 878,90	492 457,03				
2019	6 995 632,00	5 727 958,32			7 042 129,10	5 650 538,92				
2020	11 133 212,00	9 111 880,15					11 129 027,20	9 107 695,35		
2021	26 608 442,40	23 861 901,31					26 604 385,90	23 857 844,81		
2022	26 801 934,90	6 269 982,00*							62 593 029,2*	22 568 595,01*

* По состоянию на 15.04.2022

Из таблицы 1 видно, что бюджет Ростуризма в 2021 году увеличился в 2,4 раза по сравнению с 2020 годом. При этом Сводная бюджетная роспись показывает, что рост бюджета происходил не только в годовом выражении, но и в течение одного года (таблица 2). В 2022 году объем бюджета ведомства уже составил 137 % от утвержденных параметров. Постатейный анализ исполнения бюджета Ростуризма показывает, что он растет в основном за счет средств, направленных оператору программы «Туристический кешбэк» – АО «НСПК».

Таблица 2. Динамика бюджета Ростуризма в пределах отдельных лет бюджетного цикла

	Бюджет Ростуризма, тыс. руб		
	Утверждено ФЗ	СБР на конец года	Исполнено
2020	6 471 400,30	11 133 212,00	9 111 880,15
2021	11 431 451,10	26 608 442,40	23 861 901,31
2022	26 801 934,90	36 917 701,9*	6 269 982,00*

* По состоянию на 15.04.2022

Как устроены госрасходы на туризм

При формировании федерального бюджета на 2022–2024 годы ресурсы на туризм предусмотрены в утвержденной в конце 2021 года госпрограмме «Развитие туризма» (далее – ГП 55). Три федеральных проекта, входящие в состав нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства», получили статус структурных элементов госпрограммы типа 1¹.

Нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства» и ГП «Развитие туризма» в настоящее время являются практически «финансовыми близнецами». Нацпроект в финансовом аспекте целиком входит в ГП 55 – и только в эту ГП, а в самой ГП, помимо трех федеральных проектов нацпроекта, предусмотрен еще только комплекс процессных мероприятий (структурный элемент ГП типа 4) «Обеспечение системы управления в сфере туризма» с плановым финансированием в 2022–2024 годах в объеме 136,4–142,3 млн рублей, то есть порядка 0,2 % от бюджета нацпроекта.

1. Ранее федеральные проекты приравнивались в составе госпрограмм к основным мероприятиям подпрограмм, то есть находились на третьем уровне иерархии (госпрограмма – подпрограмма – основное мероприятие), с 2022 года госпрограммы имеют двухуровневую иерархию «госпрограмма – структурный элемент», в которой структурные элементы могут быть одного из пяти типов. Структурные элементы типа 1 – федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов.

В таблице 3 приведена динамика финансовых параметров нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства»:

- объем финансового обеспечения по паспорту нацпроекта и федеральных проектов;
- объем бюджетных ассигнований на реализацию нацпроекта в соответствии с федеральным законом о бюджете;
- актуальные лимиты бюджетных обязательств в соответствии со сводной бюджетной росписью;
- кассовое исполнение нацпроекта/федпроектов по состоянию на 15.04.2022.

Основными формами финансирования мероприятий нацпроекта являются субсидии (коды ВР 600 и 800) и капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности (код ВР 400). При этом расходы по коду ВР 400 осуществляются не напрямую, а через имущественные взносы в уставной капитал АО «Корпорация Туризм.РФ» (таблица 4).

Интересно, что единственным ответственным исполнителем госпрограммы «Развитие туризма» (ГП 55) выступает Минстрой России, а ответственным исполнителем нацпроекта – Ростуризм. При этом ГП 55 в финансовом плане практически целиком состоит из нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства», а объем финансовых ресурсов, за использование которых непосредственно отвечает Минстрой России, в 2022–2024 годах составляет около четверти общего объема финансового обеспечения нацпроекта и ГП 55 соответственно.

Таблица 3. Динамика финансовых параметров нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства»²

Код	Наименование НП / ФП	2021-2024	2021	2022	2023	2024
		Объем финансового обеспечения по паспорту проекта, тыс. руб				
J	Туризм и индустрия гостеприимства	199 000 000,00	39 000 000,00	50 000 000,00	55 000 000,00	55 000 000,00
J1	Развитие туристской инфраструктуры	148 923 736,20	29 779 350,20	36 456 898,00	41 184 792,00	41 502 696,00
J2	Повышение доступности туристических продуктов	44 816 882,00	8 603 333,00	11 976 721,00	12 276 244,00	11 960 584,00
J3	Совершенствование управления в сфере туризма	5 259 381,80	617 316,80	1 566 381,00	1 538 964,00	1 536 720,00
		Бюджетные ассигнования по ФЗ о бюджете, тыс. руб				
J	Туризм и индустрия гостеприимства	209 018 704,00	41 029 520,60	52 840 870,10	57 811 313,30	57 337 000,00
J1	Развитие туристской инфраструктуры	152 550 858,80	29 929 422,90	38 785 668,00	41 996 071,90	41 839 696,00
J2	Повышение доступности туристических продуктов	51 961 942,30	11 022 893,30	12 553 221,00	14 350 744,00	14 035 084,00
J3	Совершенствование управления в сфере туризма	4 505 902,90	77 204,40	1 501 981,10	1 464 497,40	1 462 220,00

2. Начальные финансовые параметры нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства» и входящих в его состав трех федеральных проектов, приведенные в таблице 3, получены из паспортов всех проектов, опубликованных в ноябре 2021 года на официальном сайте Ростуризма. Актуальные финансовые параметры (распределение бюджетных ассигнований по ФЗ о бюджете, данные СБР и кассового исполнения по состоянию на 15.04.2022) приведены по данным Единого портала бюджетной системы (ЕПБС) и отчетов Казначейства России.

Код	Наименование НП / ФП	2021-2024	2021	2022	2023	2024
		Лимиты бюджетных обязательств (СБР), тыс. руб				
J	Туризм и индустрия гостеприимства	218 770 863,10	41 029 520,60	62 593 029,20	57 811 313,30	57 337 000,00
J1	Развитие туристской инфраструктуры	154 786 715,10	29 929 422,90	41 021 524,30	41 996 071,90	41 839 696,00
J2	Повышение доступности туристских продуктов	59 470 995,30	11 022 893,30	20 062 274,00	14 350 744,00	14 035 084,00
J3	Совершенствование управления в сфере туризма	4 513 152,70	77 204,40	1 509 230,90	1 464 497,40	1 462 220,00
Код	Наименование НП / ФП	2021-2022	2021	2022		
		Кассовое исполнение проекта, тыс. руб				
J	Туризм и индустрия гостеприимства	60 883 194,31	38 314 599,30	22 568 595,01		
J1	Развитие туристской инфраструктуры	44 438 846,70	27 243 502,84	17 195 343,86		
J2	Повышение доступности туристских продуктов	16 350 122,17	11 003 242,01	5 346 880,16		
J3	Совершенствование управления в сфере туризма	94 225,44	67 854,45	26 370,99		

Таблица 4. Распределение бюджета нацпроекта по видам расходов и ФОИВ-исполнителям

Код ВР	Наименование вида расходов	2021				Доля, %
		Минстрой		Ростуризм		
		Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	
200	Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд			336 643,20	319 918,90	0,82
300	Социальное обеспечение и иные выплаты населению			10 000,00	8 000,00	0,02
400	Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	17 880 211,10	17 880 211,00			43,58
500	Межбюджетные трансферты			9 471 426,40	6 902 193,47	23,08
600	Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям			111 495,50	103 442,95	0,27
800	Иные бюджетные ассигнования			13 219 744,40	13 124 287,43	32,22
Всего		17880211,1	17880211	23149309,5	20457842,75	

Код ВР	Наименование вида расходов	2022 (на 15.04)								Доля, %
		Минстрой		Ростуризм		Минфин		Минприроды		
		Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено	
200	Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд			699 027,80	5 990,30					1,12
300	Социальное обеспечение и иные выплаты населению			10 000,00	0,00					0,02
400	Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности	15 978 198,80	15 978 198,80					353 387,40	353 387,40	26,09
500	Межбюджетные трансферты			10 959 932,20	863 759,46					17,51
600	Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям			5 180 324,20	5 385,84					8,28
800	Иные бюджетные ассигнования			20 068 417,70	5 361 875,01	9 343 741,10	0,00			46,99
Всего:		15978198,8	15978198,8	36917701,9	6237010,61	9343741,1	0	353387,4	353387,4	

Самые крупные получатели госсредств на развитие туризма

Лидером среди крупнейших получателей бюджетных средств в рамках нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства» является АО «Корпорация «Туризм.РФ» – на нее пришлось более 43,5 % бюджета проекта в 2021 году и более 25,5 % в 2022 году (17,9 млрд и почти 16 млрд рублей соответственно). Причем эти средства не были направлены на достижение конкретных материальных результатов нацпроекта, а стали имущественным взносом в уставный капитал АО. На этот факт даже [обратил внимание](#) Владимир Путин в декабре прошлого года.

цитата

В. Путин: У меня есть вопрос по проекту «Туризм и индустрия гостеприимства»...

Вот смотрите, у нас по этому направлению в целом фиксируется исполнение на 83,1 процента. Значительные деньги пошли не на реальную работу, не на строительство инфраструктуры, строительство каких-то объектов в этой сфере, а на взносы в уставный капитал корпорации «Туризм.РФ». А, собственно говоря, сами-то основные работы выполнены только на 51 процент.

Перспективы-то какие, Дмитрий Николаевич?

Д. Чернышенко: Нацпроект «Туризм и индустрия гостеприимства» – это самый молодой, новый проект. Ему полгода, он был утвержден в августе.

Он очень интересный. В нем 17 ФОИВов. По сути дела, «оркестровка» происходит. Большинство мер поддержки применяются впервые: и чартеры, и гранты, очень важное льготное кредитование и так далее...

В нем основные усилия на создание инфраструктуры, которую должны дать места, где людям можно было бы отдыхать, идут по двум направлениям. Первое – через строительство обеспечивающей инфраструктуры, где ГРБСом выступает Минстрой. Второе – это как раз через новый институт развития, корпорацию «Туризм.РФ», которая входит миноритарием в инвестиционные проекты, вокруг которых происходит «оркестровка» этих 17 ФОИВов.

В результате по Вашему поручению – помните, я докладывал, – мы брали обязательства, что 50 инвестиционных проектов мы до конца года заключим. Заключили 53 [проекта] на сумму примерно – то, что в корпорацию войдет деньгами, – 36 миллиардов, которые совокупно создает туристская инфраструктура почти на 390 миллиардов. То есть это огромный мультипликатор – почти десять.

Как раз имущественным взносом в корпорацию «Туризм.РФ» были деньги, которые распределяются на 53 инвестиционных проекта. Это деньги возвратные, которые будут возвращаться по мере того, как проекты будут запущены, и вкладываться в другие проекты, чтобы служить катализатором и фокусом концентрации усилий на конкретные проекты, которые принесут наибольший эффект для наших туристов.

Вторым крупнейшим получателем бюджетных ресурсов нацпроекта является АО «Национальная система платежных карт» (АО «НСПК») – на его долю пришлось более 25,5 % бюджета проекта в 2021 году и почти 20 % в 2022 году (10,5 млрд и 12,5 млрд рублей соответственно).

Первоначально для финансирования программы стимулирования внутренних путешествий через возмещение части стоимости оплаченной туристской услуги («Туристический кешбэк»), реализуемой с участием АО «НСПК», в федеральном бюджете на 2022 год было зарезервировано 5 млрд рублей. Но в отчете Казначейства России об исполнении федерального бюджета по состоянию на 1 марта 2022 года появился дополнительный транш АО «НСПК» размером в 7,5 млрд рублей, а в начале апреля 2022 президиум Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций [одобрил](#) на эти цели дополнительные 3,5 млрд рублей.

Среди крупнейших получателей субсидий по туристическому нацпроекту АНО «Россия – страна возможностей», АНО «Национальные приоритеты» и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

«Россия – страна возможностей» получит в 2022 году 2 млрд рублей «в целях поощрения в виде туристских поездок участников конкурсов и проектов автономной некоммерческой организации «Россия – страна возможностей» и Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание». АНО «Национальные приоритеты» – 873 млн рублей на «обеспечение реализации комплекса мероприятий, направленных на популяризацию внутреннего туризма, стимулирование спроса в сезоны пониженного спроса, а также повышение информированности граждан Российской Федерации о туристских возможностях внутри страны».

Субсидия Аналитическому центру при Правительстве РФ составит 100 млн рублей – «в целях информационно-аналитического и методологического обеспечения реализации национального проекта», а также 470 млн рублей «в целях обеспечения создания, эксплуатации и наполнения данными межведомственной аналитической платформы сбора и управления данными и показателями туристской индустрии».

Еще один получатель средств по нацпроекту – Госкорпорация развития «ВЭБ.РФ». В 2021 году ВЭБ.РФ получил более 1,3 млрд рублей «на цели осуществления вклада в имущество общества с ограниченной ответственностью «Новые Городские Проекты» на обеспечение разработки федеральных туристических межрегиональных схем территориально-пространственного планирования»; на эти же цели в бюджете 2022 года запланировано 290 млн рублей.

ООО «Новые Городские Проекты» (ООО «ПроГород») – дочерняя структура ВЭБ.РФ. Получив от своего учредителя средства предположительно в объеме более 1,3 млрд рублей, «ПроГород» в самом конце 2021 года заключил три договора на разработку федеральных туристических межрегиональных схем территориально-

пространственного планирования. Каждый из договоров заключался с единственным поставщиком в соответствии с нормами Федерального закона 223-ФЗ:

- договор № 69704013161210000410000 от 21.12.2021 на сумму 286 млн рублей с предметом договора «Оказание услуг по разработке федеральной туристической межрегиональной схемы территориально-пространственного планирования «Крым» заключен с ООО «Новая земля» (ОГРН 1136455002122);
- договор № 69704013161210000400000 от 21.12.2021 на сумму 195 млн рублей с предметом договора «Оказание услуг по разработке федеральной туристической межрегиональной схемы территориально-пространственного планирования «Дальний Восток» заключен с ООО «Кушман энд Вэйкфилд» (ОГРН 1047797054227);
- договор № 69704013161210000410000 от 21.12.2021 на сумму 191,7 млн рублей с предметом договора «Оказание услуг по разработке федеральной туристической межрегиональной схемы территориально-пространственного планирования «Большое Золотое Кольцо» заключен с ООО «КБ Стрелка» (ОГРН 1137746792974).

Поскольку все договоры заключались с единственным поставщиком, в ЕИС госзакупок отсутствует какая-либо документация с требованиями к оказанию услуг, в том числе и сами заключенные договоры. Доступны только извещения о закупках, из которых можно узнать реквизиты поставщика по каждому договору и основание для осуществления закупки у единственного поставщика. Во всех трех закупках таким основанием является подпункт 5 пункта 14.1.2 положения о закупке товаров, работ, услуг государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»:

5) осуществляется закупка продукции у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами, решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации либо определенного решением коллегиального органа управления заказчика;

Таким образом, получается, что во всех трех случаях решение о закупке услуг у конкретного поставщика принималось в ВЭБ.РФ. На финансирование заключенных договоров суммарно ушло около 673 млн рублей.



Тематические проверки Счетной палаты

1. Анализ результативности практического применения на федеральном и региональном уровнях нормативных правовых актов, направленных на социально-экономическое развитие малых городов и исторических поселений и на сохранение их культурного наследия, а также результативности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2018–2019 годах на реализацию проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях – победителях Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды

В 2018–2019 годах субъекты Российской Федерации подали на конкурс более 1 000 заявок. Победителями стали 240 проектов. На их реализацию из федерального бюджета было направлено почти 15 млрд рублей. На 1 января 2021 года реализовано 166 проектов (69,2 %). При этом заявленный социально-экономический эффект от их реализации в полном объеме не был достигнут.

По мнению Счетной палаты, основные причины недостаточной эффективности реализуемых проектов – отсутствие должного контроля и несовершенство нормативного регулирования. Другая проблема – недостаточно качественная работа самих субъектов и муниципальных образований.

По итогам проверки Счетная палата в том числе предложила выделить малые города и исторические поселения в особую категорию и сформировать комплексную концепцию развития данных муниципальных образований. Также, по мнению контрольного ведомства, необходимо назначить ответственный орган исполнительной власти, который будет обеспечивать координацию и контроль за реализацией проектов.

2. Стратегический аудит результативности деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

Несмотря на серьезное ресурсное обеспечение, институты развития Северо-Кавказского федерального округа показали невысокую результативность и не оказали существенного влияния на экономику региона.

Всего в 2017–2019 годах региональным корпорациям развития удалось привлечь около 9 млрд рублей внебюджетных инвестиций, то есть 70 % запланированного объема. В результате реализации инвестиционных проектов создано чуть более одной тысячи новых рабочих мест – 45 % запланированного количества.

В 2020 году на результативность деятельности институтов развития серьезно повлияло распространение COVID-19. Так, потери доходов туристских комплексов в связи с ограничительными мерами составили около 30 млн рублей.

По мнению Счетной палаты, низкая результативность институтов развития также во многом обусловлена проблемами в организации их деятельности и недостатками нормативного регулирования. Анализ показал, что стратегические документы макрорегионального и регионального уровней не актуализированы и не соответствуют показателям национальных целей, а Стратегия социально-экономического развития СКФО не взаимоувязана с региональными стратегиями и не обеспечивает согласованного проведения мероприятий.

3. Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года

АО «Курорты Северного Кавказа» (АО «КСК») является ключевым институтом развития туркластера на Кавказе и управляющей компанией особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа. Однако в 2018 году АО «КСК» не достигло поставленных стратегических целей и не обеспечило запланированный рост турпотока и рабочих мест в регионе.

По итогам проверки было отмечено, что для полноценного развития туркластера необходимо изучить имеющийся международный опыт, провести исследование рынка специалистов и организовать подготовку необходимых квалифицированных кадров.

4. Проверка осуществления государственного управления акционерным обществом «Кавминкурортресурсы», включая распоряжение имущественным комплексом

Акционерное общество «Кавминкурортресурсы» (АО «КМКР», общество) является крупнейшим недропользователем Кавказских Минеральных Вод. Оно обеспечивает санаторно-курортный комплекс региона минеральными водами и лечебной грязью.

Как показала проверка, разведанные и оцененные запасы минеральной воды общества составляют более 42 % от общих в регионе, а лечебных грязей – более 43 %. При этом месторождения лечебных грязей освоены менее чем на 1 %, а минеральной воды – примерно на 15 %.

Кроме того, АО «КМКР» не в полном объеме соблюдает основные требования к рациональному использованию и охране недр. Так, из 149 скважин 26 практически

не используются, меры по их ликвидации (консервации) или дальнейшему использованию не приняты. При этом 95 % годовой добычи минеральной воды приходится всего на 18 скважин.

По итогам проверки АО «Кавминкурортресурсы» выполнено представление Счетной палаты. В частности, общество внедрило в свою деятельность систему экологического менеджмента, в рамках которой отслеживается движение отходов от их образования до переработки (размещения) специализированными предприятиями.

5. Оценка выполнения в 2018 году государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Северо-Кавказского федерального округа в целях комплексного решения вопросов, связанных с созданием условий для социально-экономического развития Северного Кавказа

Всего в 2018 году на реализацию госпрограмм на территории СКФО было направлено 323,6 млрд рублей, на 23,3 % больше, чем было в 2017 году. Около 77 % этих расходов – средства федерального бюджета, основной объем которых (169,4 млрд рублей) составляют дотации субъектам Северного Кавказа.

Тем не менее анализ выявил системные недостатки, которые препятствуют достижению целей комплексного развития Северного Кавказа. В частности, режим ОЭЗ, созданных на территории туристского кластера в СКФО, не оказал существенного влияния на социально-экономическое развитие региона, не обеспечил увеличение инвестиций и создание новых рабочих мест, повышение качества жизни граждан и рост конкурентных преимуществ макрорегиона.

6. Проверка использования средств займа Международного банка реконструкции и развития на реализацию проекта № 7999-RU «Сохранение и использование культурного наследия в России» за 2014–2018 годы и истекший период 2019 года

Счетная палата проверила реализацию проекта «Сохранение и использование культурного наследия в России». Он был запущен в 2011 году в целях поддержки сохранности, безопасного хранения и использования объектов культурного наследия, а также повышения институционального потенциала регионов в сфере управления объектами культурного наследия.

Проверка показала, что в целом реализация проекта положительно влияет на развитие институционального потенциала регионов-участников и содействует их социально-экономическому развитию. Однако проект реализовывался с отставанием от установленных сроков, что отрицательно сказалось на его эффективности и результатах.

Международная практика

Введение

Пандемия COVID-19 стала серьезным шоком для большинства сфер общественной жизни, спровоцировав глобальный экономический кризис. Некоторые отрасли, включая туристскую, понесли особо серьезные убытки.

В 2019 году общее количество международных рейсов достигло рекордных значений – 1,5 млрд перелетов. Глобальные расходы на туризм в период с 2000 по 2018 год выросли в три раза – с 495 млрд до 1,5 трлн долларов США, составив 7 % мирового экспорта товаров и услуг. По данным Международного валютного фонда (МВФ) на 2020 год, доля туризма в мировой экономике составила 3,5 %, а с учетом косвенных доходов (инвестиции и т. д.) – до 10 %.

В глобальном масштабе туристская отрасль обеспечивает занятость 300 млн человек, в особенности для менее защищенных социальных групп населения – молодежи и женщин, а в случае развитых стран – для трудовых мигрантов.

справочно

До пандемии туристская отрасль обеспечивала 4,4 % ВВП стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 6,9 % занятости населения и 21,5 % экспорта услуг.

В 2020 году вследствие коронавирусных ограничений количество международных туристов по сравнению с 2019 годом сократилось на 73 %. Под угрозой оказались 120 млн рабочих мест. Согласно докладу ОЭСР «Будущее туризма – рекомендации Группы двадцати» (G20 Rome guidelines for the future of tourism), для возвращения к допандемийным показателям может потребоваться от 2,5 до 4 лет.

Влияние пандемии COVID-19 на мировой туризм

Транспортная инфраструктура	По оценкам Международной организации гражданской авиации (ICAO), количество пассажирских мест, предлагаемых авиакомпаниями в 2020 году, сократилось на 51 %, а доходы авиакомпаний – на 392 млрд долларов США
	По данным Международной ассоциации круизных лайнеров (CLIA), в 2020 году круизная индустрия сократилась на 50 млрд долларов США. Сокращение коснулось 334 тыс. рабочих мест
	Международный союз железных дорог (UIC) оценивает общие потери доходов в 2020 году в 125 млрд долларов США
Туроператоры и туристские агентства	TUI Group, один из крупнейших мировых туроператоров, сообщил о падении выручки на 98 % (на 75 млн евро) во II квартале 2020 года
	Booking Holdings сообщил о годовом снижении количества забронированных дней пребывания на 87 % во II квартале 2020 года и на 43 % в III квартале 2020 года

Влияние пандемии COVID-19 на мировой туризм	
Гостиничная индустрия	Международная компания по управлению гостиничными сетями Marriott International сообщила о чистом убытке в размере 234 млн долларов США во II квартале 2020 года
Бизнес-туризм	По оценкам Международной ассоциации выставочной деятельности (Global Association of the Exhibition Industry), в 2020 году выставочный бизнес сократился на 60 % и потерял 180 млрд долларов США (total output) и 1,9 млн рабочих мест
Культура, спорт, развлечения	По информации ЮНЕСКО, по состоянию на 23 ноября 2020 года объекты всемирного наследия в 26 % стран были полностью закрыты, в 44 % стран – открыты для посещения, в 30 % – частично открыты
	По оценкам Национальной ассоциации ресторанного бизнеса США, оборот рынка в течение первых трех месяцев 2020 года снизился на 225 млрд долларов США
Цифровые сервисы	Amadeus Group, международная технологическая компания в сфере туризма, сообщила о сокращении выручки на 59,8 % за первые девять месяцев 2020 года

Источник: «Государственные меры поддержки туристской отрасли в условиях COVID-19» ([Tourism Policy Responses to the coronavirus \(COVID-19\)](#)).

В настоящем обзоре представлен зарубежный опыт по вопросам мер поддержки туристской отрасли с учетом влияния пандемии COVID-19:

- подходы международных организаций – МВФ, Всемирной туристской организации (ЮНВТО), Всемирного банка, ОЭСР;
- опыт Австрии, Великобритании, Египта, Перу, США, Узбекистана;
- опыт высших органов аудита Австрии, Великобритании, Новой Зеландии, Перу, США.

Подходы международных организаций

В вопросах поддержки туристской отрасли международные организации, как правило, выделяют несколько основных направлений государственной политики:

- повышение устойчивости туристического сектора (включая комплекс краткосрочных и долгосрочных мер);
- поддержка пострадавших компаний и смежных секторов;
- активное внедрение новых технологий и долгосрочного планирования при распределении туристических потоков.

Международный валютный фонд (МВФ)

В докладе «Туризм в постпандемийную эпоху: экономические вызовы и возможности для стран Азиатско-тихоокеанского региона (АТР) и Западного полушария» ([Tourism in the Post-Pandemic World: Economic Challenges and Opportunities for Asia-Pacific and the Western Hemisphere](#)) эксперты МВФ рассматривают последствия пандемии COVID-19 для туристического сектора стран АТР, Латинской Америки и Карибского бассейна.

Для экономик многих стран из указанных регионов (Камбоджа, Мальдивы, Таиланд, Филиппины) туристская отрасль является одной из системообразующих и обеспечивает более 10 % ВВП, а также значительную долю экспорта. Кроме того, сектор туризма зачастую обеспечивает до 10 % рабочих мест в странах, которые МВФ характеризует как «зависящие от туризма» (Багамские острова, Доминика, Новая Зеландия, Фиджи).

Восстановление туристской отрасли после пандемии зависит от ряда факторов, прежде всего – от снижения числа заболевших и обеспечения населения доступными и эффективными вакцинами. МВФ также уделяет значительное внимание мерам правительств по поддержке отрасли во время пандемии COVID-19. В частности, данные меры предполагают три этапа:

1. Снижение ущерба от пандемии. Этап включает меры прямой финансовой поддержки отрасли, в первую очередь – беднейших слоев населения, которые во многом зависят от потока зарубежных туристов, а также местных компаний, занятых в смежных с туризмом отраслях. Важнейшим условием успешности прямой финансовой поддержки является ее сбалансированность с точки зрения возможностей бюджета страны и устойчивости национальных долговых обязательств.
2. Открытие границ. В рамках данного этапа особое внимание уделяется соблюдению санитарно-гигиенических требований. В условиях ограничения потоков зарубежных туристов значительная часть мер поддержки туристской отрасли направлена на стимулирование внутреннего туризма. Если внутренний спрос на туристские услуги недостаточен для компенсации выпадающих доходов отрасли, возможно применение свободных от COVID-19 зон в масштабе отдельных районов (например, транс-тасманский

«туристический пузырь» ([Trans-Tasman bubble¹](#)) между Австралией и Новой Зеландией). Более того, необходимо оказывать поддержку малым и средним предприятиям в смежных отраслях, в частности путем реструктуризации задолженности.

3. Восстановление экономики. В условиях постепенного восстановления туристических потоков после окончания острой фазы пандемии правительствам необходимо проводить структурные изменения в туристской отрасли. По мнению МВФ, основная цель на данном этапе – создание условий для повышения устойчивости туристской отрасли с учетом требований в сфере защиты окружающей среды. В частности, важнейшим условием является развитие цифровизации управления туристическими потоками.

Всемирная туристская организация (ЮНВТО)

В докладе Всемирной туристской организации (ЮНВТО, World Tourism Organization, UNWTO) «Поддержка рабочих мест и экономики через путешествия и туризм» ([Supporting Jobs and Economies Through Travel and Tourism](#)) представлены рекомендации по преодолению социально-экономических последствий пандемии COVID-19 и поддержке туристического сектора. Рекомендации ЮНВТО делятся на три категории².

Категория	Рекомендации
Управление кризисом и смягчение последствий	Сохранение рабочих мест, поддержка самозанятых и защита наиболее уязвимых групп населения
	Поддержка ликвидности компаний
	Пересмотр налогов, сборов и регулирующих механизмов в сфере транспорта и туризма
	Обеспечение защиты интересов потребителей
	Включение туристического сектора в национальные, региональные и международные программы поддержки
	Формирование механизмов и стратегий антикризисного управления в сфере туризма
Стимулирование восстановления экономики	Обеспечение финансовых и фискальных стимулов для инвестиций в туристический сектор
	Своевременная отмена ограничений на перемещения туристов
	Увеличение расходов на маркетинг и экспертные консультации
	Развитие государственно-частного партнерства

1. Проект предусматривает возможность путешествия для граждан Австралии и Новой Зеландии в эти страны без соблюдения карантинных требований и предъявления результатов теста на коронавирусную инфекцию.
2. Авторы исследования признают, что для наибольшей эффективности все три категории мер должны реализовываться параллельно и в условиях тесного взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами.

Категория	Рекомендации
Перспективные направления развития	Диверсификация рынков, продуктов и услуг
	Инвестиции в системы рыночной аналитики и цифровизацию отрасли
	Повышение эффективности в сфере управления туристическим сектором на всех уровнях
	Повышение устойчивости туристического сектора за счет включения отрасли в стратегию национального развития и систему кризисной поддержки
	Стимулирование инвестиций в человеческий капитал и развитие компетенций
	Переход к экономике замкнутого цикла и достижение ЦУР

Источник: доклад ЮНВТО «Поддержка рабочих мест и экономики через путешествия и туризм» ([Supporting Jobs and Economies Through Travel and Tourism](#))

Неотъемлемым элементом всех программ восстановления является долгосрочная поддержка малых и средних предприятий. ЮНВТО считает целесообразным оказывать дополнительную адресную поддержку МСП для обеспечения конкурентоспособного предложения в туристическом секторе.

Второй важный элемент подхода ЮНВТО к повышению устойчивости туристического сектора – развитие [концепции](#) устойчивого восстановления. Состояние окружающей среды напрямую влияет на конкурентоспособность туристической отрасли. В свою очередь, природоохранная деятельность в значительной степени зависит от доходов, полученных от туризма. Концепция предполагает интеграцию мер поддержки в сфере защиты окружающей среды в существующие инвестиционные стратегии и государственные программы:

- принципы эффективного использования ресурсов (рациональное использование энергии и воды, управление отходами и другие меры);
- инициативы, направленные на сокращение углеродного следа в целях привлечения зеленого финансирования от международных фондов по защите окружающей среды.

Всемирный банк (ВБ)

Всемирный банк (ВБ, World Bank) уделяет особое внимание вопросам повышения устойчивости различных отраслей экономики к внешним шокам. Основным инструментом ВБ является продвижение концепции «устойчивых отраслей экономики» (Resilient Industries Framework). Это ряд принципов, которые также могут применяться для повышения устойчивости отраслей экономики в связи с кризисами, вызванными другими причинами (экономическими, политическими и т. д.).

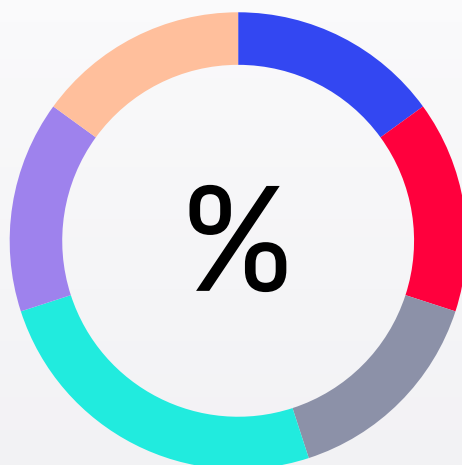
Концепция устойчивых отраслей включает три основных компонента:

- снижение потерь и разрывов в цепочках создания стоимости, вызванных природными и другими катастрофами;
- продолжение работы предприятий или быстрое восстановление деятельности (наличие четких стратегий и планов противодействия последствиям внешних шоков);
- поддержание и повышение конкурентоспособности (изучение опыта предшествующих кризисов, а также активное внедрение инноваций и повышение доверия потребителей).

В совместном докладе, подготовленном экспертами Всемирного банка и Глобального фонда «Снижение опасности стихийных бедствий и восстановление» ([Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, GFDRR](#)), рассматриваются вопросы снижения вреда от стихийных бедствий и повышения устойчивости туристской отрасли к внешним шокам. В рамках концепции «устойчивых отраслей экономики» эксперты Банка предлагают рассматривать мероприятия по повышению устойчивости туристской отрасли перед стихийными и иными бедствиями в виде цикла, представленного на рисунке 1.

Рисунок 1

Цикл повышения устойчивости туристской отрасли



● 15
Оценка рисков

● 25
Кризис

● 15
Планирование и приоритизация

● 15
Восстановление

● 15
Снижение вреда и режим готовности

● 15
Повышение устойчивости

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

По оценкам авторов доклада ОЭСР «Смягчение последствий пандемии COVID-19 на туризм и содействие восстановлению» ([Mitigating the impact of COVID-19 on tourism and supporting recovery](#)), несмотря на существенные потери, туристский бизнес смог быстро адаптироваться к новым реалиям.

Ключевыми направлениями антикризисной политики компаний стали:

- реструктуризация и обращение за государственной поддержкой (сокращение расходов и оптимизация штата);
- обеспечение безопасности бизнес-процессов (соблюдение санитарного регламента, информирование клиентов о новых условиях работы);
- адаптация бизнес-модели (доставка еды, гибкие условия бронирования, скорректированные цены, изменение часов работы);
- выход на новые рынки (развитие внутреннего туризма);
- участие в борьбе с пандемией (бесплатное предоставление питания, гостиничных номеров медицинскому персоналу и пациентам).

В ответ на ухудшение экономической ситуации правительства зарубежных стран приняли ряд антикризисных мер с целью снижения негативного влияния пандемии на ключевые показатели экономики. Часть мер распространялась на все типы предприятий, включая МСП. В большинстве случаев они принимали форму налогового стимулирования.

В частности, 1 апреля 2020 года запущена европейская «Инвестиционная инициатива по борьбе с коронавирусом» ([Coronavirus Response Investment Initiative](#)) на сумму 37 млрд евро. Отдельная категория мер разработана для отраслей экономики, в наибольшей степени пострадавших из-за пандемии коронавирусной инфекции. Например, для поддержки туристской отрасли в [США выделено](#) 2 трлн долларов США, во [Франции](#) – 18 млрд евро.

Глобальный кризис выявил потребность выработки нового государственного подхода к развитию туризма. В сочетании с мерами экстренного реагирования государства стремятся повышать устойчивость и готовность отрасли к будущим потрясениям.

В докладе «Управление развитием туризма для устойчивого и инклюзивного восстановления» ([Managing tourism development for sustainable and inclusive recovery](#)) эксперты ОЭСР рекомендуют сфокусироваться на пяти направлениях, среди которых – изменение подхода к оценке показателей эффективности, ориентация на достижение ЦУР, повышение экологической ответственности бизнеса и др.

Эксперты ОЭСР отмечают, что кризис, вызванный COVID-19, также открывает новые возможности, особенно с точки зрения цифровизации отрасли. Использование информационных технологий в маркетинге, разработка новых туристских продуктов, обучение персонала являются факторами будущего роста. Согласно исследованию «Подготовка кадров в сфере туризма к цифровому будущему» ([Preparing the Tourism Workforce for the Digital Future](#)), к 2025 году объем валовой добавленной стоимости цифровых туристских агентств вырастет на 100 млрд долларов США.

Опыт зарубежных стран

Австрия

Туризм является важной отраслью национальной экономики Австрии. В 2018 году сумма валовой добавленной стоимости туристской отрасли [составляла](#) 25 млрд евро, или 6,5 % ВВП. При этом половина доходов формировалась за счет внутреннего туризма.

справочно

Стратегическое использование бюджетных средств для поддержки деятельности в сфере туризма и досуга [входит](#) в сферу полномочий Федерального министерства сельского хозяйства, регионов и туризма (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus). В дополнение к средствам федерального бюджета используются финансовые ресурсы из фондов совместного финансирования Европейского союза, а также финансовые продукты Австрийского банка развития туризма (Österreichische Hotel- und Tourismusbank Gesellschaft m.b.H).

В 2019 году Федеральное министерство сельского хозяйства, регионов и туризма разработало национальную стратегию по туризму «План Т – генеральный план развития туризма» ([Plan T – Master Plan for Tourism](#)³). Документ содержит набор мер по реализации стратегии и способствует быстрому реагированию на изменения в динамичной среде. Гибкие инструменты работы и межведомственный контроль позволили продолжать внедрение ключевых элементов стратегии даже в условиях пандемии COVID-19.

С началом пандемии правительство Австрии в первую очередь предоставило туристской отрасли прямую финансовую поддержку. В 2019 году бюджет национальной администрации туризма [составил](#) 53,9 млн евро, из которых 24,1 млн евро находились в ведении Австрийского банка развития туризма.

В 2020–2021 годах банк сыграл ключевую роль в повышении ликвидности туристских предприятий в условиях пандемии COVID-19: [предоставил](#) финансовую поддержку предприятиям в сфере туризма на общую сумму 1,2 млрд евро (еще порядка 400 млн евро предусмотрено в рамках планируемых мер поддержки).

При разработке мер государственной поддержки туризма федеральное правительство активно сотрудничало с федеральными землями, представителями бизнеса

3. Доступ через VPN.

и профсоюзами. В результате были [введены](#) следующие меры поддержки туристской отрасли:

- **компенсация убытков (Ausfallsbonus)** для пострадавших от последствий пандемии предприятий (инструмент позволил компаниям сохранить платежеспособность) – проводилась в период с ноября 2020 года по сентябрь 2021 года;
- **компенсация убытков, понесенных предприятиями в период с июля по декабрь 2021 года**, за счет предоставления средств из Фонда помощи в условиях пандемии COVID-19 Европейского союза объемом 450 млн евро – реализуется с 10 февраля 2022 года;
- **программа финансирования для поддержки индивидуальных предпринимателей и малых предприятий** – проводилась с ноября 2021 года по март 2022 года;
- **субсидии на временное сокращение количества отработанных часов (short-time work)** на предприятиях, пострадавших от последствий пандемии (не более 6 месяцев) – реализуется с июля 2021 года по июль 2022 года;
- обеспечение Федеральным министерством сельского хозяйства, регионов и туризма **промежуточного финансирования** местным банкам (bridging financing, краткосрочные кредиты на восстановление платежеспособности компаний в короткий срок) за счет выдачи гарантий Австрийского банка развития туризма – реализуется с декабря 2021 года и позволила МСП в сфере туризма привлечь около 1,6 млрд евро;
- предоставление «**защитного финансирования**» (protective shield) компаниям в сфере организации мероприятий общим объемом 300 млн евро;
- **налоговые льготы** – возможность отсрочки уплаты налогов (продлены до 30 июня 2022 года) или их уплата в рассрочку, сокращение авансовых платежей по налогу на прибыль и корпоративному налогу.

Великобритания

справочно

Туризм является значимым элементом социально-экономического развития Великобритании. На него приходится 10 % всех рабочих мест. Туристская отрасль занимает третье место по экспорту услуг и объемам инвестиций в стране. В 2018 году на Великобританию приходилось более трети всех инвестиций в гостиничный бизнес Европы. При этом более двух третей всех туристов приезжают сюда из европейских стран.

В целях поддержки туристской отрасли Правительством Великобритании реализуются проекты [VisitBritain](#) и [VisitEngland](#). В рамках данных инициатив созданы агентства по туризму. Они отвечают за международный маркетинг и развитие туристской

экономики. Агентства VisitBritain и VisitEngland осуществляют взаимодействие с авиакомпаниями, туристскими операторами, зарубежными предприятиями и государственными органами Великобритании.

Деятельность агентств [направлена](#) на развитие имиджа Великобритании за рубежом, расширение туристской отрасли, [формирование](#) государственной стратегии развития в области туризма. Одним из значимых направлений работы агентств [является](#) прямая финансовая помощь организациям, участвующим в проведении международных деловых мероприятий – крупных конгрессов и бизнес-форумов.

Проекты осуществляются и финансируются Министерством цифровых технологий, культуры, СМИ и спорта (Department for Digital, Culture, Media & Sport) Великобритании, а также Британским управлением по туризму (British Tourist Authority). Данные ведомства взаимодействуют на основе рамочного соглашения о сотрудничестве ([The British Tourist Authority Framework Document](#)).

Агентства VisitBritain и VisitEngland [ставят](#) следующие цели:

- к 2025 году войти в число наиболее конкурентоспособных ресурсов для развития доступного туризма;
- к 2024 году создать 300 тыс. дополнительных мест для стажировок в области туризма;
- создать центр обработки данных, который позволит анализировать тенденции в области туризма и потребности клиентов.

Агентством VisitEngland сформирован фонд Discover England, осуществляющий более 60 программ в области развития въездного туризма по всей Великобритании. Среди них есть программы, которые направлены на популяризацию истории старинных городов Англии (England Originals), продвижение национальных парков, пеших и велосипедных туристских маршрутов, культурных коллекций эпохи Возрождения.

С 2021 года фондом также [реализуются](#) меры, направленные на поддержку отрасли в связи с пандемией COVID-19:

- совмещение программ в области развития въездного туризма и других программ от фонда Discover England;
- продление туристического сезона;
- содействие выходу туристских организаций на международные рынки (либо возврату на них после снятия ограничений, связанных с пандемией) и повышению активности на внутренних рынках;
- содействие повышению привлекательности туристских услуг для потребителей;
- помощь в разработке долгосрочных планов устойчивого развития организаций отрасли.

Египет

По [данным](#) Всемирной туристской организации (ЮНВТО), в 2019 году туристический сектор Египта вырос на 21 %, а количество туристов, посетивших страну, увеличилось до 13,5 млн человек. Однако в 2020 году последствия пандемии COVID-19 оказали негативное влияние на данную сферу: общее количество иностранных туристов, посетивших Египет, снизилось на 66 % – до 3,6 млн человек по сравнению с 2019 годом.

справочно

Согласно данным Всемирного совета по туризму и путешествиям (The World Travel and Tourism Council, [WTTC](#)), сфера туризма Египта в 2019 году [составляла](#) 12 % ВВП. С 2019 по 2020 год доля туризма в экономике страны снизилась с 32 млрд до 14,4 млрд долларов США.

В 2020 году Министерство по делам туризма и древностей Египта ([Ministry of Tourism and Antiquities](#)) [приняло](#) ряд мер поддержки туристской отрасли:

- [ввело](#) практику выдачи государственных сертификатов безопасности отелей⁴;
- освободило компании, работающие в сфере туризма, от уплаты визового сбора до апреля 2021 года;
- предоставило возможность отсрочки погашения счетов за коммунальные услуги и выплат задолженностей для туристских компаний.

Центральный банк Египта [снизил](#) процентную ставку, в том числе на выплату заработной платы работникам сферы туризма в рамках программы льготного кредитования [Орех](#).

справочно

В рамках указанной программы туристские компании получают финансирование от Центрального банка Египта по сниженной ставке 5 % в целях обеспечения заработной платой своих сотрудников и оплаты коммунальных платежей. Данная мера была введена в 2020 году и продлена в 2021 году. По состоянию на апрель 2022 года все введенные ранее финансовые меры поддержки ЦБ Египта [являются](#) действующими.

4. Сертификаты безопасности предоставляются отелям, прошедшим все соответствующие процедуры по обеспечению безопасного пребывания туристов в условиях пандемии COVID-19 (профилактические меры, прививки вакциной от COVID-19 сотрудников отеля и т. д.).

В 2021 году правительство страны [приняло](#) ряд дополнительных мер поддержки туристской отрасли:

- Центральный банк Египта продлил на 2021 год действие программы Орех, [запустил](#) программу стимулирования капиталовложений в туристскую отрасль и [объявил](#) об отсрочке процентных платежей на срок до трех лет по кредитам для юридических лиц, занятых в сфере туризма;
- некоммерческая организация Енраст ФРГ и Фонд туристской компании TUI (TUI Care Foundation) [запустили](#) шестимесячную программу поддержки туристского бизнеса в Египте. В рамках программы бизнес-проекты в этой сфере получили прямую финансовую поддержку в размере 9 тыс. евро (около 10 тыс. долларов США);
- в 2021 году Правительство Египта [сняло](#) с гостиничного бизнеса ограничения, связанные с пандемией COVID-19 (в период пандемии отели заполнялись лишь на 50 %). По расчетам правительства, данная мера должна была принести национальной экономике дополнительный доход в размере 6–9 млрд долларов США за 2021 год.

В марте 2022 года Правительство Египта [запустило](#) в социальных сетях цифровую кампанию «Следуй за солнцем» (Follow the Sun) в поддержку туристской отрасли. Проект рассчитан на два месяца и направлен на продвижение основных туристических направлений Египта (Асуан, Гиза, Каир, Луксор, курорты Красного моря и Синай) в летнем сезоне 2022 года. Кампания преимущественно сосредоточена на привлечении туристов из Великобритании, Германии, Италии, США и Франции.

Перу

В декабре 2020 года в Перу принят Закон № 31103 ([Ley № 31103](#)). Он направлен на экономическое восстановление, поддержку и устойчивое развитие туристического сектора в рамках объявленного в стране чрезвычайного положения в связи с пандемией COVID-19.

Согласно закону Министерство экономики и финансов (Ministerio de Economía y Finanzas) должно было проработать вопрос о предоставлении налоговых льгот для компаний, задействованных в туристическом секторе, а также налоговых вычетов для граждан, путешествующих внутри страны.

Кроме того, закон обязал Министерство внешней торговли и туризма (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo) разработать Национальную стратегию восстановления туристического сектора ([Estrategia Nacional de Reactivación del Sector Turismo 2021-2023, Стратегия](#)). Стратегия, вступившая в силу в марте 2021 года, определяет меры, необходимые для развития внутреннего и въездного туризма в стране на фоне существующих эпидемиологических угроз.

Развитие внутреннего туризма рассматривается по двум основным направлениям – путешествия в целях отдыха и делового туризма. Отмечается необходимость проведения цифровой трансформации туристического сектора и поддержки

концепции «умного города» (Smart City)⁵ в региональных и муниципальных органах государственной власти.

Согласно стратегии, к 2025 году объем въездного туристического потока должен превысить аналогичный показатель 2019 года, который составил 4,3 млн человек.

справочно

Туристический сектор является важной составляющей экономического развития Перу, особенно на региональном уровне. В 2019 году на него пришлось 3,9 % ВВП страны. Сектор обеспечил занятость (прямо или косвенно) почти 1,5 млн человек и создал другие благоприятные эффекты, например развитие культуры, создание привлекательного имиджа страны и рост интереса в области частных инвестиций.

В рамках Стратегии выделены 19 стран, представляющих наибольший интерес с точки зрения въездного туризма. Страны сгруппированы по трем регионам:

- **Америка:** Аргентина, Бразилия, Канада, Колумбия, Мексика, США, Чили и Эквадор;
- **Европа:** Великобритания, ФРГ, Испания, Италия, Нидерланды, Франция и Швейцария;
- **Азиатско-Тихоокеанский регион:** Австралия, Китай, Южная Корея и Япония.

В основе Стратегии лежит таргетированный подход – мероприятия и кампании, направленные на стимулирование въездного туризма, реализуются в зависимости от потребностей, интересов и увлечений путешественников из тех или иных стран и регионов. Например, онлайн-кампания «Проснись в Перу» (Despierta en Perú), разработанная для продвижения в странах Америки и Европы, сфокусирована на экотуризме и знакомстве с биоразнообразием страны.

Стратегия не ограничивается деятельностью в цифровом пространстве. В ней также подчеркивается необходимость продвижения туристского интереса к Перу на крупных международных мероприятиях (например, во время Всемирной выставки EXPO 2020 в ОАЭ).

США

В марте 2020 года в США был принят Закон о помощи, поддержке и экономическом стимулировании во время пандемии COVID-19 ([Coronavirus Aid, Relief and Economic Stimulus Act](#)). Он предусматривал государственную поддержку экономики США в размере 2 трлн долларов США.

В рамках закона предприняты следующие меры поддержки отраслей, связанных с туризмом:

5. Умный город – концепция благоустройства социального и экономического городского пространства. В реализации концепции применяются различные инновационные решения, чаще всего связанные с IT-сферой.

- аэропортам США выделена финансовая помощь в размере 10 млрд долларов США для сохранения рабочих мест. Гражданским авиакомпаниям – поддержка в размере 50 млрд долларов США в форме грантов и займов для сохранения заработной платы сотрудникам. Аналогичные меры предусматривали 8 млрд долларов США для грузовых авиакомпаний. Подрядчикам авиакомпаний в форме грантов было выделено 3 млрд долларов США. Закон также запрещал авиакомпаниям увольнять персонал после получения финансовой помощи;
- владельцам гостиниц были предоставлены кредиты в размере 250 % от ежемесячных трат на зарплаты сотрудникам. В случае если владелец гостиницы нанимал обратно всех сотрудников до 30 июня 2020 года, кредит разрешалось не возвращать;
- для сохранения заработных плат работников крупных гостиничных сетей с персоналом от 500 до 10 тыс. человек было выделено 454 млрд долларов США. После получения финансовой помощи сети должны были сохранить 90 % персонала с полной заработной платой и льготами минимум до сентября 2020 года.

В марте 2021 года принят Американский план спасения ([American Rescue Plan Act of 2021](#)), согласно которому на поддержку различных секторов экономики во время пандемии COVID-19 выделено 1,9 трлн долларов США. В рамках документа 350 млрд долларов США выделены местным органам власти на решение проблемы сокращения доходов предприятий. В соответствии с указанным актом данные средства могли использоваться органами государственной власти в том числе для поддержки предприятий туристской отрасли.

В рамках Американского плана спасения Управлению экономического развития Министерства торговли США ([U.S. Department of Commerce's Economic Development Administration](#)) выделено 3 млрд долларов США на экономическую поддержку регионов. Предусматривалось направление 750 млн долларов США на инвестиции в маркетинг, строительство инфраструктуры и другие меры восстановления туризма, а также возобновление деловых и международных поездок. При этом 510 млн долларов США выделены органам государственной власти штатов, а 240 млн долларов США – более мелким административным образованиям и институтам.

В марте 2022 года федеральное правительство США выделило Корпорации по развитию туризма ([Corporation for Travel Promotion](#)), также известной как Brand USA⁶, 250 млн долларов США на реализацию мер по привлечению иностранных туристов.

6. Brand USA функционирует в рамках государственно-частного партнерства. Организация создана в 2009 году в соответствии с Законом о содействии туризму (Travel Promotion Act) для продвижения США в качестве лучшего туристического направления. В рамках организации производится информирование иностранных туристов о визовой политике США и правилах въезда в страну, а также реализуются меры по увеличению доли США в глобальном туристическом рынке.

Узбекистан

Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев 28 мая 2020 года подписал Указ [«О неотложных мерах поддержки сферы туризма для снижения негативного воздействия коронавирусной пандемии»](#) в целях «реанимации» туристской отрасли, как одной из самых пострадавших сфер в стране.

В частности, для туроператоров, турагентов, а также гостиничных комплексов были предусмотрены следующие меры:

- в период с 1 июня до 31 декабря 2020 года ставки налога на прибыль снижены на 50 %;
- предоставлено право переноса убытков по итогам 2020 и 2021 годов без ограничения их размеров, предусмотренных Налоговым кодексом;
- в период до 1 января 2021 года приостановлены начисление и уплата туристского (гостиничного) сбора.

Кроме того, гостиничным комплексам была предоставлена возможность беспроцентной отсрочки (рассрочки) уплаты местного сбора за право розничной торговли алкогольной продукцией сроком до 1 января 2021 года с уведомлением органов государственной налоговой службы и последующей их уплатой равными долями в течение 12 месяцев.

За счет средств внебюджетного Фонда поддержки туристской сферы при Министерстве туризма и культурного наследия Республики Узбекистан была [предоставлена](#) дополнительная поддержка в виде единовременного выделения целевой беспроцентной ссуды сроком на 12 месяцев в период с 1 июня по 31 декабря 2020 года по критериям, установленным Республиканской антикризисной комиссией:

- туроператорам в размере не более трехкратного среднемесячного фонда оплаты труда за 2019 год;
- гостиничным комплексам в размере пятикратной базовой расчетной величины на каждое спальное место.

С 1 июня 2020 года до 31 декабря 2021 года инициаторам проектов, связанных с организацией в регионах республики (за исключением города Ташкента) тематических пунктов питания, специализирующихся на зарубежной кухне, предоставлением услуг по доставке еды и продуктов питания, а также доставкой сувенирной продукции, были предоставлены гранты в размере 30 % от стоимости проекта, но не более 100 млн сумов (около 8,8 тыс. долларов США) на каждый проект.

В этот же период можно было получить гранты на разработку и продвижение новых туристских продуктов и маршрутов гидам в размере до 5 млн сумов (около 440 долларов США), туроператорам — 10 млн сумов (около 880 долларов США).

За счет средств Государственного фонда поддержки предпринимательской деятельности были [субсидированы](#) процентные расходы.

Указом также предусмотрено субсидирование гостиничных комплексов в размере 10 % стоимости услуг по размещению (гостиничных услуг) с 1 июня 2020 года по 31 декабря 2021 года.

Фондом поддержки туристской сферы были разработаны премиальные субсидии туроператорам и турагентам – резидентам Узбекистана в размере 15 долларов США за каждого привезенного и обслуженного иностранного туриста в Узбекистане. Финансирование предоставлялось с условием нахождения иностранного туриста на территории страны не менее пяти суток с начала возобновления въездного туризма и до момента, когда общее количество въезжающих иностранных туристов достигнет отметки 500 тыс. человек.

Фонд также частично субсидировал расходы туроператоров на авиа- и железнодорожные билеты в размере 30 % от их стоимости при условии организации тура в Узбекистан для иностранных туристских групп численностью не менее 10 человек и их пребывания на территории республики не менее пяти ночей с начала возобновления въездного туризма и по 31 декабря 2020 года.

До 1 июня 2021 года за счет Фонда выделены средства на компенсацию расходов гостиниц по реновации, реконструкции, а также обновлению материально-технической базы. Мера направлена на повышение категорий номеров. Размер финансирования зависел от категории номера:

- 5 млн сумов (около 440 долларов США) за каждый номер в гостиницах с категорией «3 звезды»;
- 10 млн сумов (около 880 долларов США) за каждый номер в гостиницах с категорией «4 звезды»;
- 15 млн сумов (1320 долларов США) за каждый номер в гостиницах с категорией «5 звезд».

Помимо этого, обучение всех слушателей, принятых на учебу в 2020 году в техникумы и колледжи, находящиеся в ведении Госкомтуризма, проходило на основе государственного гранта.

До 1 января 2022 года юридические лица были освобождены от уплаты таможенных платежей (кроме сборов за таможенное оформление и НДС) за ввозимые оборудование, технику, их комплектующие изделия и запасные части для проведения дезинфекционных работ, бесконтактно управляемое (сенсорное) оборудование для строительства, реконструкции и оснащения зданий и сооружений, а также дезинфицирующие средства без запаха.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Счетный суд Австрийской Республики

В июне 2021 года Счетный суд Австрийской Республики (далее – ВОА) [опубликовал](#) отчет по результатам аудита мер государственной финансовой поддержки в условиях пандемии COVID-19, в том числе в сфере туризма.

Аудиторы установили, что по состоянию на 30 сентября 2020 года на федеральном и земельном уровнях меры поддержки туристского и ресторанного бизнеса реализованы на общую сумму около 1 млрд евро. При этом 94 % средств (953 млн евро) реализовано в рамках федеральных программ господдержки, и только 6 % (58,4 млн евро) – федеральными землями. В целом на финансовую поддержку предприятий в сфере туризма заложено 2,9 млрд евро.



ВОА отметил значимую роль Австрийского банка развития туризма и туристских НКО в содействии финансированию предприятий.

ВОА подчеркнул необходимость ускорить процесс подписания соглашения между Министерством сельского хозяйства, регионов и туризма и Австрийским банком развития туризма о предоставлении услуг в области туризма федеральным землям. Несмотря на наличие более 7 тыс. поданных заявок на сумму более 900 млн евро, представление финансирования не осуществлялось из-за отсутствия действующего соглашения.

ВОА положительно оценил практику субсидирования процентов по промежуточному финансированию туристских предприятий, которую активно применяли федеральные земли. Аудиторы предложили применять данный инструмент на федеральном уровне.

В заключение Счетный суд отметил масштабы и эффективность финансовой поддержки туризма следующими федеральными землями:

- Тироль: финансирование туристских ассоциаций, субсидирование процентов по кредитам отраслевых предприятий;
- Штирия: предоставление грантов для перехода на удаленную работу, субсидирование процентов по кредитам;

- Зальцбург: выплата прямых субсидий Зальцбургскому обществу по развитию земельного туризма (Salzburger Land Tourismus Gesellschaft);
- Верхняя Австрия: программы поддержки туристских ассоциаций.

Национальное управление по аудиту Великобритании

В 2019 году ВОА Великобритании осуществил оценку деятельности и счетов Британского управления по туризму в части реализации проектов VisitBritain и VisitEngland.

Генеральный аудитор и контролер Г. Дэвис сформулировал положительное заключение по итогам аудита, которое было представлено парламентам Великобритании и Шотландии.

Отмечено, что финансовая отчетность управления, сформированная в соответствии с Законом о развитии туризма 1969 года ([Development of Tourism Act 1969](#)), корректно отражает его расходы. Тем не менее отчет о корпоративном управлении (Statement of Corporate Governance) не соответствует нормам, установленным Казначейством Ее Величества (HM Treasury). Аудиторы пришли к выводу, что Британское управление по туризму заключило контракты с четырьмя подрядчиками на общую сумму 409 тыс. фунтов стерлингов (532 тыс. долларов США), не запрашивая одобрения со стороны Министерства цифровых технологий, культуры, СМИ и спорта.

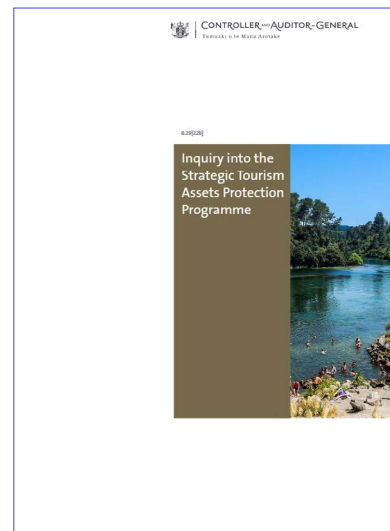
Управление Генерального аудитора Новой Зеландии

По оценкам Правительства Новой Зеландии, за 2020–2023 годы совокупные убытки, связанные с последствиями пандемии, составят от 18 до 21 млрд новозеландских долларов (12–14 млрд долларов США).

Стратегическая программа защиты активов сферы туризма Новой Зеландии (Strategic Tourism Assets Protection Programme, STAPP) общей стоимостью 290 млн новозеландских долларов (200 млн долларов США) стала частью правительственного пакета финансирования в размере 400 млн новозеландских долларов (274 млн долларов США). Программа направлена на оказание финансовой поддержки бизнесу в сфере туризма, национальным туристским операторам, региональным туристским компаниям. В соответствии с указанной программой решения об оказании финансовой поддержки принимаются министерской группой по восстановлению сферы туризма (Tourism Recovery Ministers, далее – министерская группа). В состав министерской группы входят представители заинтересованных министерств и государственных ведомств, ответственных за функционирование и развитие сферы туризма (например, [Министерство бизнеса, инноваций и занятости](#) (Ministry of Business, Innovation and Employment, MBIE), региональные сообщества по развитию сферы туризма, [Министерство туризма](#) (Ministry of Tourism), некоммерческие организации и фонды). За время действия программы защиты активов сферы туризма

было подано 305 заявок на оказание финансовой поддержки, из них 160 отклонено и 145 принято.

В марте 2022 года ВОА Новой Зеландии [опубликовал](#) отчет по итогам аудита эффективности реализации Стратегической программы защиты активов сферы туризма. В рамках программы министерской группой была оказана оперативная адресная помощь компаниям в сфере туризма. Прием заявлений по программе STAPP начался 14 мая 2020 года. К концу июля 2020 года были приняты первые решения о предоставлении финансирования. По оценкам правительства, поддержку должны были получить около 50 компаний, однако фактически она была оказана 127 компаниям.



ВОА Новой Зеландии охарактеризовал критерии финансирования в рамках программы STAPP как «неясные» и «непрозрачные». Аудиторы отмечают, что значительный объем бюджетного финансирования и отсутствие корректно сформулированного обоснования в поданных заявках стали основанием для проведения проверки.

По итогам аудита ВОА пришел к выводу, что при создании и запуске программы STAPP национальное правительство не определило количество стратегически важных предприятий сферы туризма, которые нуждаются в поддержке.

Кроме того, одним из ключевых условий финансирования в рамках программы STAPP является отсутствие у туристской компании иных способов получения поддержки. В ходе реализации программы министерская группа не смогла получить достаточных сведений о целесообразности оказания финансовой поддержки той или иной туристской компании. Более того, финансовую поддержку получили ряд дочерних туристских компаний, несмотря на наличие у материнских компаний значительных финансовых возможностей для поддержки своего бизнеса.

ВОА также отмечает, что три компании запросили финансовую поддержку до начала реализации программы в связи с угрозой банкротства и вынужденным увольнением сотрудников. В результате процесс предоставления финансирования оказался непрозрачным. Министерская группа, несмотря на оказанную финансовую поддержку, не смогла предоставить аргументированную позицию по данному вопросу.

ВОА рекомендовал Министерству бизнеса, инноваций и занятости Новой Зеландии провести официальную проверку эффективности и прозрачности реализации программы STAPP и ее соответствия поставленным целям и задачам по поддержке сферы туризма.

Главное контрольное управление Республики Перу

Важная роль в работе по продвижению туристских возможностей в Перу отведена Комиссии по развитию экспорта и туризма PromPerú ([Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo PromPerú](#), далее – Комиссия PromPerú) при Министерстве внешней торговли и туризма страны (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo). Работа ведется в рамках трех отделов:

- отдел анализа и туристских перспектив;
- отдел по развитию внутреннего туризма;
- отдел по развитию въездного туризма.

Комиссия осуществляет деятельность не только на территории Перу. Ее филиалы [функционируют](#) в 29 зарубежных странах и продвигают туристский образ Перу на более чем 50 международных рынках.

В мае 2021 года Главное контрольное управление Республики Перу (Contraloría General de la República, далее – ВОА Перу) [провело](#) проверку контрактов, заключенных Комиссией PromPerú, по позиционированию Перу в качестве туристического направления во время спортивных соревнований, которые проводятся под эгидой Международной федерации роллер-спорта и скейтбординга ([World Skate](#)).

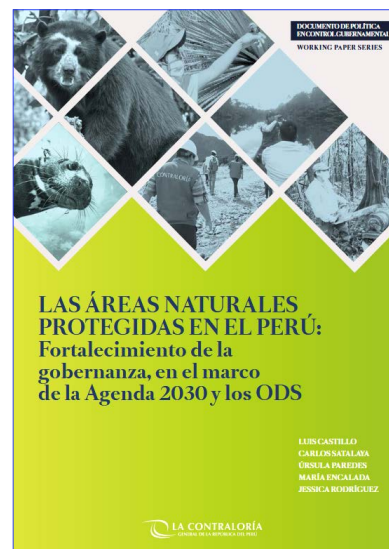
ВОА проанализировал период с 15 октября 2019 года по 26 января 2021 года. Аудиторы пришли к выводу, что мероприятия и кампании по продвижению Перу как туристического направления, проведенные в ходе спортивных соревнований World Skate Lima Open Street & Park 2020 и World Cup Lima Open Skate Marathon 2020, не привели к должному результату. По мнению аудиторов, в связи с этим экономический ущерб стране составил 6,06 млн перуанских солей (1,6 млн долларов США).

В отчете ВОА указано, что компания, которую Комиссия PromPerú привлекла для работы по данному направлению, оказалась некомпетентной. Выплата Международной федерации роллер-спорта и скейтбординга, произведенная в феврале 2020 года, составила 80 % от объема всего бюджета проекта (именно данная выплата определена в качестве экономического ущерба стране).

По итогам проверки было рекомендовано начать уголовное расследование в отношении трех бывших сотрудников Комиссии PromPerú.

В июне 2021 года ВОА Перу опубликовал исследование, посвященное охраняемым природным территориям Перу и осуществлению управления ими в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ЦУР ([Las Áreas Naturales Protegidas en el Perú: Fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Agenda 2030 y los ODS](#)).

В документе подчеркивается, что эффективное управление охраняемыми природными территориями играет важную роль в развитии устойчивого туризма в Перу, способствуя укреплению данного сектора экономики и децентрализованному развитию страны.



Государственное контрольное управление США

В 2017 году Государственное контрольное управление США опубликовало [отчет](#) по итогам аудита деятельности Погранично-таможенной службы США ([U.S. Customs and Border Protection](#)). В частности, аудиторы рассмотрели реализацию Программы по улучшению условий в международных аэропортах США для прибывающих граждан (Программа).

Программа предполагала внедрение технологических инноваций и развитие государственно-частного партнерства. Так, погранично-таможенная служба США совместно с аэропортами внедрила информационную систему управления (Enterprise Management Information System) для мониторинга загруженности аэропортов и оперативного внесения изменений в порядок работы персонала. Информационная система направлена на оптимизацию процессов, связанных с управлением пассажиропотоком и сокращением времени регистрации на рейсы.

ВОА США рекомендовал Погранично-таможенной службе США проводить мониторинг задержки рейсов отдельно для внутренних перелетов и международных направлений.

В 2011 и 2012 годах ВОА США опубликовал отчеты по итогам аудита Корпорации по развитию туризма ([Corporation for Travel Promotion](#) или [Brand USA](#)).

В 2011 году ВОА США [проверял](#) обоснованность и продуманность действий Корпорации. Проверка показала, что основными статьями расходов стали рекламные кампании (63 %), коммерческие выставки (7 %), информационное взаимодействие (5 %). Всего в 2011 году бюджет Корпорации составил 26 млн долларов США. Также

ВОА выяснил, что Корпорация планировала оценивать эффективность своей деятельности по количеству туристов, прибывших в страну, увеличению расходов на развитие туристических направлений и количеству созданных рабочих мест в США.

Руководству Корпорации было рекомендовано в соответствии с требованиями Закона о содействии туризму ([Travel Promotion Act](#)) рассмотреть вопрос принятия единой федеральной политики для реализации и возможности более точной оценки финансовой отчетности при последующих аудиторских проверках.

В 2012 году была проведена повторная [проверка](#) деятельности Корпорации по развитию туризма. Аудиторы проанализировали эффективность отбора рекламных агентств, а также работы по созданию руководства для иностранных граждан по правилам въезда в США, проверили наличие стратегии осуществления связей с общественностью и плана показателей охвата социальных сетей.

Аудит показал, что Корпорация по развитию туризма не использовала систему закупок на конкурсной основе при отборе консультационной фирмы по связям со СМИ. Помимо этого, была произведена оценка политики Корпорации в отношении нефинансовой помощи организации (in-kind contribution⁷). Общий объем данного вида помощи в 2012 году составил 24,6 млн долларов США, или 47 % всей материальной помощи, оказанной частными организациями. По итогам проверки Корпорации было возвращено в соответствующие фонды 859 тыс. долларов США.

ВОА США рекомендовал Корпорации разработать план оценки эффективности работы, на конкурсной основе отобрать консультанта по связям со СМИ для разработки методологии оценки эффективности, а также усовершенствовать и формализовать процедуры пересмотра политики в отношении нефинансовой помощи.



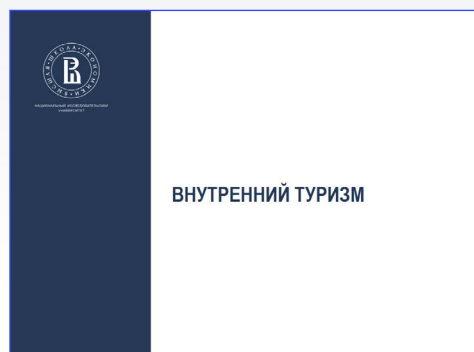
7. Под неденежной помощью подразумевается пожертвование различным компаниями (например, Marriott) товаров или услуг для поддержки Корпорации в выполнении ее миссии, а также требований по соответствию законодательству.

Исследования
по теме

Внутренний туризм: исследование Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

В исследовании оценивались перспективы внутреннего туризма в 2021 году, которые формировались под влиянием пандемии, а также возможности для восстановления туристского рынка. Было выявлено, что большинство российских путешественников в 2020 году не воспользовалось кешбэком за поездки по стране (95 %). В 28 % случаев причиной стало отсутствие карты «Мир», по которой осуществлялся возврат средств.

Эксперты полагают, что для гармоничного развития отрасли необходим платформенный подход к цифровой трансформации. Жилье, транспорт, экскурсионные, информационные и прочие услуги нуждаются в единой организационной системе.



[Подробнее](#)

Половина россиян знают о программе туристического кешбэка: результаты опроса аналитического центра НАФИ

Опрос был направлен на выявление демографических характеристик аудитории программы туристического кешбэка. Согласно исследованию, к июлю 2021 года уже каждый пятый россиянин (22 %) знал условия программы. Каждый третий (32 %) из опрошенных что-то слышал, но не изучал подробнее.

Большая доля осведомленных находилась в Северо-Западном и Сибирском федеральных округах. Это люди среднего возраста (45–59 лет), руководители и квалифицированные специалисты, а также работники с доходом выше среднего. Напротив, не осведомлены о такой программе были жители Южного и Северо-Кавказского федеральных округов, молодежь (18–24 года), представители рабочих профессий и люди с низким достатком.

Самые популярные причины, по которым россияне не собирались воспользоваться программой, – отсутствие планов отдыхать в России (30 %), невозможность взять отпуск на работе (28 %) и нехватка денег на путешествия (19 %).

[Подробнее](#)

COVID-19 и сектор туризма: отраслевая справка МОТ

В отраслевой справке Международной организации труда отражена информация о состоянии туристской отрасли в разных странах мира до и после пандемии новой коронавирусной инфекции. Авторы полагают, что меры поддержки данной отрасли необходимо разрабатывать на основе решения четырех взаимосвязанных задач: стимулирования экономики и занятости; поддержки предприятий, рабочих мест и доходов; защиты работников на производстве, опоры на социальный диалог как источник решений.

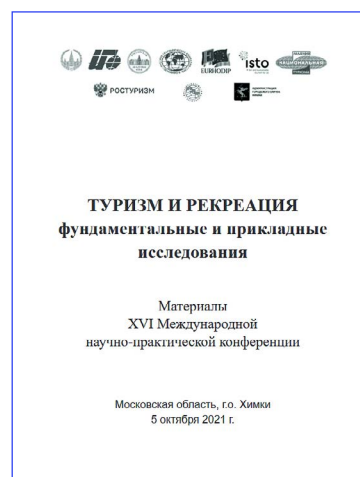
По мнению экспертов, туризм известен своей способностью противостоять экономическим спадам и кризисам, как это было во время эпидемии атипичной пневмонии (SARS) в 2003 году и в период глобального финансового кризиса 2008–2009 годов. Поэтому отрасль может сыграть ключевую роль в оживлении мировой экономики уже после завершения пандемийного периода.



[Подробнее](#)

Туризм и рекреация: фундаментальные и прикладные исследования

В данном сборнике представлены материалы XVI Международной научно-практической конференции, которая проводилась при поддержке Федерального агентства по туризму. В публикациях рассматриваются методологические и образовательные аспекты туризма и рекреации, состояние внутреннего туристского рынка, современные информационно-коммуникационные технологии в туризме и гостеприимстве, а также формирование региональных бизнес-моделей устойчивого развития туризма в современных условиях.



[Подробнее](#)

Всемирный барометр мирового туризма ЮНВТО, январь 2022 года (английская версия)

По данным Всемирной туристской организации, в 2021 году объем международного туризма вырос на 4 %. Самые высокие результаты по сравнению с 2020 годом зафиксированы в Европе и Америке: количество прибытий в эти регионы увеличилось на 19 и 17 % соответственно. При этом число туристов все еще на 72 % ниже допандемического уровня.

В 2022 году стоит ожидать продолжения восстановления отрасли, хотя она вряд ли вернется к уровню 2019 года в ближайшие пару лет. Еще один тренд – высокая востребованность внутреннего туризма, рост которого будет обусловлен интересом ко все большему числу направлений.

[Подробнее](#)

Роль государственной поддержки в развитии курортной дестинации Северного Кавказа

В статье рассматривается конструктивный опыт государственного планирования, программирования и проектирования развития туризма в регионах СКФО. Авторы исследования приходят к выводу, что системный характер развития туризма и смежных с ним отраслей предусматривает скоординированную работу всех публичных структур в рамках туристской политики на государственном и региональном уровнях. При этом для планомерного увеличения туристического потока необходимо создание новых объектов размещения, развитие сопутствующей инфраструктуры, а также редевелопмент существующих объектов.

[Подробнее](#)

Перспективы развития внутреннего туризма в современных условиях

В данной статье проанализированы основные показатели развития мировой и российской отрасли туризма, отражено влияние распространения новой коронавирусной инфекции. Авторами сформулированы рекомендации по развитию внутреннего и въездного туризма в регионах России. В частности, предлагается реализовать концепцию экологического и социально ответственного туризма, акцентируя внимание на уникальной природной составляющей и богатом культурном и историческом потенциале страны, а также развивать направления, связанные с изучением традиций и быта коренных народов Севера.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Счетная палата: 18 регионов неэффективно использовали субсидии на создание туринфраструктуры

«Мы выявили негативную тенденцию. Субсидии, которые Ростуризм предоставляет субъектам Федерации на развитие обеспечивающей инфраструктуры, на ее строительство, используются, мягко говоря, неэффективно. По программе в прошлом году должно было быть введено 30 объектов, а введено всего 9. В 21 субъекте стройки не завершены. Особенно негативная ситуация в Ярославской области – пять объектов, ноль освоения средств. Чуть больше 50 % освоено в республике Алтай и в Нижегородской области. По 18 субъектам ситуация негативная в прошлом году», – сказал аудитор Счетной палаты Сергей Штогрин, выступая на «круглом столе» в Госдуме, посвященном доступности отдыха российских граждан. Он пояснил, что без обеспечивающей инфраструктуры не будет и туристской инфраструктуры, и гражданам негде будет отдыхать. Сергей Штогрин предложил включить в рекомендации круглого стола обращение к депутатам и членам Совета Федерации от этих 18 субъектов с предложением повлиять на реализацию задержанных проектов с тем, чтобы эти объекты 2021 года были введены в строй в 2022 году.

14.04.2022 | Интерфакс-Туризм

[Полная версия публикации](#)

На строительство гостиниц в России инвесторы смогут брать кредиты под 5 %

Премьер-министр Михаил Мишустин сообщил, что власти будут по-прежнему поддерживать внутренний туризм. По его словам, инвесторы, вкладывающие в строительство гостиниц, смогут снизить стоимость заемных средств. Такие инвесторы смогут брать кредиты под 5 %, заявил господин Мишустин.

04.04.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

В АТОР предложили ввести нулевой НДС для туроператоров

Ассоциация туроператоров России (АТОР) попросила Правительство РФ проработать предложение об освобождении туроператорских компаний от уплаты налога на добавленную стоимость. Письмо с соответствующим предложением было направлено вице-премьеру правительства Дмитрию Чернышенко. В АТОР подчеркнули, что освобождение от уплаты НДС для туроператоров станет эффективной антикризисной мерой, позитивно отразится на ценообразовании турпродуктов, сделав их доступными большему количеству российских граждан.

04.04.2022 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Турбизнес попросил увеличить финансирование программы продажи туров по России с кешбэком

Туроператоры просят увеличить объемы финансирования программы распродажи путевок по России с кешбэком, чтобы поддержать туротрасль в непростое время и запустить очередной этап осенью, сообщил руководитель комитета Российского союза туриндустрии по внутреннему туризму, генеральный директор туроператора «Алеан» Илья Уманский. «Программа оказывает неоценимый положительный эффект и пользуется большой популярностью у наших туристов. В связи с этим хотели бы обратиться с просьбой о возможном увеличении объемов финансирования на эту программу. Как я понимаю, финансирование для перезапуска весеннего этапа кешбэка было взято с осенней части программы. Я считаю, что осень может стать для отрасли сложным периодом, поэтому наша просьба заключается в том, чтобы хотя бы не приостанавливать программу. Она очень важна для всех нас», – сказал он на встрече Правительства РФ с представителями туриндустрии.

31.03.2022 | Интерфакс-Туризм

[Полная версия публикации](#)

Ушли в прорыв: что даст туротрасли обнуление НДС для гостиниц

Президент России Владимир Путин 26 марта подписал Закон об антикризисных налоговых мерах, направленных на поддержание экономики в условиях западных санкций. В их число входит и обнуление ставки НДС для гостиниц на пять лет начиная с 26 апреля 2022 года. Ставка обнуляется как для новых или прошедших реновацию объектов, так и для уже существующих гостиничных предприятий. Для первых нулевая ставка НДС будет действовать в течение пяти лет с момента ввода в эксплуатацию, для вторых – до 30 июня 2027 года. Глава Ростуризма Зарина Догузова назвала это решение самым долгожданным, прорывным и важным для поддержки развития туристской отрасли за последние десятилетия. По оценке Догузовой, новация позволит сделать отрасль более конкурентоспособной, привлечь новых инвесторов и решить одну из ключевых проблем российского туризма – острый дефицит современных качественных отелей.

31.03.2022 | Известия

[Полная версия публикации](#)

Туристы станут «недружественными»

Въездной туризм в Российской Федерации однозначно окажется самым пострадавшим из-за нынешнего геополитического кризиса. Если до пандемии с туристическими целями, по данным погранслужбы ФСБ, страну посещало около 5 млн человек в год, то теперь об этих успехах можно забыть. Хотя бы потому, что в число топ-10 поставщиков путешественников в Россию традиционно входили страны, попавшие теперь в перечень «недружественных», включая Германию, Францию, Италию, Испанию, США, Великобританию и Южную Корею. Суммарно только на перечисленные страны пришлось 1,81 млн прибытий – 36 % от общего числа.

30.03.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Заграница нам не может

В распоряжении «Ъ» оказалось письмо бизнес-омбудсмена Бориса Титова вице-премьеру Дмитрию Чернышенко с предложением предоставить туроператорам отсрочку до конца 2023 года по возврату средств за несостоявшиеся туры за границу, проданные до 1 марта. Для расчетов с туристами предлагается использовать средства из фондов «Турпомощи». В аппарате господина Чернышенко сообщили «Ъ», что обращение передано для проработки в Ростуризм. Там на вопросы «Ъ» не ответили. По подсчетам исполнительного директора Ассоциации туроператоров России Майи Ломидзе, с начала года турбизнес реализовал путевки за рубеж почти на 40 млрд рублей, но не все они оплачены полностью. В основном речь идет о турах в Турцию и Египет.

29.03.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Путин поручил возобновить программу детского туристического кешбэка в 2022 году

Президент Владимир Путин поручил повторить в 2022 году программу по компенсации детского отдыха. Запустить детский кешбэк предполагается в мае. *«Я прошу вас проработать и осуществить такую же программу в нынешнем году, тоже с 1 мая. Надо только заранее все это сделать и оповестить граждан, что такая программа будет реализована и в 2022 году»*, – сказал он на совещании с Правительством. В 2021 году была запущена программа возврата до 50 % стоимости путевок в детские оздоровительные лагеря. Глава Минтруда Антон Котяков пообещал выполнить задачу по возобновлению программы детского туристического кешбэка.

10.03.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Правительство в 2022 году направит 2,4 млрд рублей на создание обеспечивающей инфраструктуры

В 2022 году на создание инженерной и транспортной инфраструктуры рядом с туристскими объектами правительство направит 2,4 млрд рублей, сообщил во вторник вице-премьер Российской Федерации Дмитрий Чернышенко. «В рамках нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства» до 2030 года будут построены около 600 туробъектов, включая гостиницы разных категорий звездности. Без строительства необходимой обеспечивающей инфраструктуры к этим объектам должного развития туристских кластеров в субъектах не будет. Понимая важность этой задачи, правительство будет предоставлять субсидии регионам на эти цели. В текущем году в рамках нацпроекта на создание инженерной и транспортной инфраструктуры из федерального бюджета будет выделено 2,4 млрд рублей», – цитирует Чернышенко его пресс-служба.

22.02.2022 | Интерфакс-Туризм

[Полная версия публикации](#)

Аудитор Счетной палаты: наращивать позитивные изменения надо не только за счет бюджета

Сергей Штогрин в интервью ТАСС отметил наличие позитивных тенденций в сфере культуры и туризма. «Но чтобы добиться выполнения тех целей, которые поставил президент, надо динамику улучшать. Есть позитивные примеры: развивается сельский туризм, недавно премьер Михаил Мишустин объявил, что программа детского кешбэка будет продолжена. Счетная палата готова сотрудничать с правительством и подсказывать те идеи и предложения, которые мы генерируем. Если мы будем увеличивать темпы позитивных изменений, устранять системные проблемы, то добьемся тех результатов, которые требуются людям. Тут главное – активнее привлекать внебюджетные источники. Нельзя за счет федерального бюджета делать все. Федеральные средства должны быть сосредоточены на каких-то точках роста. А остальное – это все-таки дело региона и муниципалитета. У нас же в целом развитие культуры и развитие туризма находятся в руках субъекта Федерации прежде всего. На уровне Российской Федерации должны быть выработка нормативных документов и выявление системных проблем, которые мешают продвижению вперед», – отметил он.

01.02.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Опрос: около 20 % россиян вернули кешбэк за туры по России и путевки в детские лагеря

Программами кешбэка за поездки по России и за путевки в детские лагеря воспользовались 19 % россиян. Об этом говорится в результатах опроса, проведенного АНО «Национальные приоритеты» на площадке VK в декабре 2021 года. Около половины (47 %) россиян считают, что внутренний туризм в России развивается, 26 % сказали, что на рынке стало больше туристских предложений. Еще 23 % граждан отметили, что появилось больше понятной информации о туристских услугах и местах, которые можно посетить. Оценили соотношение цены и качества предоставляемых услуг 10 % респондентов, отметила заместитель генерального директора по коммуникационным проектам АНО «Национальные приоритеты» Ирина Осадчая.

09.01.2022 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

