



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

С.М. Бебенину



Заключение
по результатам экспертизы проекта постановления Правительства
Ленинградской области «О внесении изменения в постановление
Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2019 года № 442
«О государственной программе Ленинградской области «Развитие
внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области»

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.11.2011 № 77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена экспертиза проекта постановления Правительства Ленинградской области «О внесении изменения в постановление Правительства Ленинградской области от 30 сентября 2019 года № 442 «О государственной программе Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области» (далее – Проект)¹.

Проектом предусматривается внесение изменений в государственную программу Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области», утвержденную постановлением Правительства Ленинградской области от 30.09.2019 № 442 (далее – Государственная программа), путем изложения ее в новой редакции, в том числе:

1. Срок реализации Государственной программы – 2022-2024 годы (в действующей редакции срок реализации – 2020-2024 годы).

2. Объемы финансового обеспечения Государственной программы приведены в соответствии с областным законом от 21.12.2021 № 148-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (далее – областной закон № 148-оз). Соответствующие изменения отражены в паспорте Государственной

¹ Проект направлен в Контрольно-счетную палату Ленинградской области в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области С.М. Бебенина № 8181-1/21-06-0 от 14.12.2021.

программы и в таблице 3 «План реализации государственной программы Ленинградской области «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области».

3. Государственная программа приведена в соответствие с положениями Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 07.03.2013 № 66 (далее – Порядок), в редакции от 06.12.2021, в том числе путем выделения проектной и процессной частей при формировании задач Государственной программы.

4. Сведения о показателях (индикаторах) Государственной программы, сведения о порядке сбора информации и методике расчета показателей (индикаторов) Государственной программы и сведения о налоговых расходах областного бюджета Ленинградской области, направленных на достижение цели Государственной программы, отражены в таблицах 1, 2 и 4 Государственной программы соответственно.

5. Приложениями 1 – 3 к Государственной программе устанавливаются соответственно:

1) Порядок предоставления и распределения субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на реализацию мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры активных видов туризма на территории муниципальных образований Ленинградской области (далее – порядок 1),

2) Порядок определения объема и предоставления из областного бюджета Ленинградской области субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию проектов, направленных на формирование комфортной туристской среды на территории Ленинградской области (далее – порядок 2),

3) Порядок определения объема и предоставления из областного бюджета Ленинградской области субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на реализацию проекта туристско-экскурсионных поездок для школьников и учащихся Ленинградской области «Мой родной край – Ленинградская область» (далее – порядок 3).

6. Согласно Проекту ответственным исполнителем Государственной программы является комитет по культуре и туризму Ленинградской области, в составе участников сохранены:

- комитет по культуре и туризму Ленинградской области,
- комитет по дорожному хозяйству Ленинградской области,
- комитет по природным ресурсам Ленинградской области.

Из числа участников Государственной программы, предусмотренных действующей редакцией, исключены:

- комитет по жилищно-коммунальному хозяйству Ленинградской области;
- комитет по топливно-энергетическому комплексу Ленинградской области;

- Комитет градостроительной политики Ленинградской области;
- комитет по сохранению культурного наследия Ленинградской области;
- Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области;
- Комитет финансов Ленинградской области;
- Комитет Ленинградской области по транспорту.

По результатам анализа предусматриваемых Проектом изменений Контрольно-счетная палата Ленинградской области полагает необходимым отметить следующее.

1. Согласно первоначальной редакции Государственной программы срок ее реализации – 2020-2024 годы.

Абзацем первым пункта 5.2 Порядка предусмотрено, что реализация государственной программы осуществляется в соответствии с планом реализации государственной программы, разрабатываемым на весь период реализации государственной программы. В абзацах втором и двенадцатом пункта 14 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Ленинградской области, утвержденных приказом Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 13.06.2013 № 15 (далее – Методические указания), предусматривается отражение в паспорте государственной программы сроков реализации (с указанием годов начала и окончания реализации государственной программы) и финансового обеспечения (в том числе по годам реализации – в разрезе каждого года).

Начало срока реализации Государственной программы, согласно Проекту, устанавливается с 2022 года, информация о финансовом обеспечении Государственной программы за период 2020-2021 годов в Проекте отсутствует, что не соответствует указанным выше нормативным требованиям Порядка и Методических указаний.

Кроме того, согласно пункту 3.12 Порядка при внесении изменений в государственную программу должны быть внесены изменения, касающиеся в том числе фактических расходов за счет всех источников за отчетный период. При формировании сведений о расходах государственной программы указываются в том числе плановые и фактические расходы (для отчетного периода). В нарушение указанных требований сведения о плановых и фактических расходах за 2020-2021 годы в Проекте не отражены, тогда как таблица 1 (сведения о показателях (индикаторах) Государственной программы) содержит информацию о плановых и фактических значениях показателей (индикаторов) за 2020-2021 годы.

Следует отметить, что утверждение Государственной программы в новой редакции признает утратившими силу плановые и фактические показатели, в том числе финансовые, за 2020-2021 годы. При этом итоги реализации Государственной программы за 2020-2021 годы в настоящее время не подводятся и не смогут быть подведены по истечении устанавливаемого паспортом Государственной программы в новой редакции

периода ее реализации (2022-2024 годы), поскольку выведены за период ее реализации.

С учетом изложенного принятие Государственной программы в новой редакции не позволит оценить динамику ее реализации, что, в свою очередь, может способствовать невозможности проведения оценки эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств на реализацию мероприятий Государственной программы.

2. Объем финансового обеспечения мероприятий Государственной программы на 2022 год, указанный в паспорте и в плане реализации Государственной программы, соответствует объемам финансирования, утвержденным областным законом № 148-оз, и установлен в сумме 166 555,2 тыс. руб. (источник – областной бюджет Ленинградской области), что на 72 312,3 тыс. руб. меньше объема финансирования Государственной программы на 2021 год (238 867,5 тыс. руб.).

3. За два года реализации Государственной программы (2020-2021 годы) не удалось преодолеть основные проблемы, сдерживающие развитие туризма в Ленинградской области, поскольку отраженные в пункте 1.2 паспорта Государственной программы (как в первоначальной, так и в действующей редакции Государственной программы) основные проблемы сохранены в Проекте без изменений.

4. Предусмотренные паспортом задачи Государственной программы:

- увеличение занятости и доходности в туристской сфере,
- повышение конкурентоспособности туристской сферы,
- повышение привлекательности, развитие туристского потенциала Ленинградской области,
- экспорт туристских услуг,

не в полной мере соответствуют цели Государственной программы – увеличение туристского потока в Ленинградской области, развитие въездного и внутреннего туризма.

Ожидаемые (конечные) результаты реализации Государственной программы – «созданы условия для увеличения туристского потока в Ленинградскую область, созданы условия для прироста числа занятых в сфере туризма» – не позволяют оценить достижение цели Государственной программы, тогда как согласно пункту 2.8 Порядка ожидаемые (конечные) результаты должны характеризовать достижение цели государственной программы (подпрограммы) и отражать конечный социально-экономический эффект от ее реализации.

5. Мероприятия, входящие в состав основных мероприятий подпрограмм Государственной программы в действующей редакции, в Проекте сохранены как структурные элементы Государственной программы (с распределением по проектным и процессным частям задач Государственной программы), за исключением:

– приоритетного проекта «Туристско-рекреационный кластер в селе Старая Ладога Волховского района Ленинградской области»², который

² В действующей редакции приоритетный проект включен в состав подпрограммы 1 «Продвижение туристского потенциала Ленинградской области» Государственной программы.

исключен из Государственной программы в качестве самостоятельной структурной единицы (однако входившие в состав данного приоритетного проекта мероприятия отнесены в Проекте к структурным элементам процессной части задачи 2 Государственной программы);

– мероприятия «Реализация комплекса мероприятий по реконструкции и восстановлению монастырского комплекса Коневского Рождество-Богородичного мужского монастыря в части обеспечения создания туристской инфраструктуры (гостиница, рестораны, кафе, детские, спортивные площадки, зоны отдыха, магазины сувениров и фермерской продукции, кемпинги, причалы) и иной сопутствующей инфраструктуры (ангары для хранения судов, вертолетная площадка, заправочные комплексы для автомобилей и судов, трансформаторные распределительные подстанции, кабель волоконно-оптической линии связи, объекты водоснабжения и водоотведения)»³, исключенного из Государственной программы.

6. Из перечня показателей (индикаторов) Государственной программы исключен показатель (индикатор) «Количество информационно-туристских центров» (согласно Проекту мероприятия по открытию филиалов Государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Информационно-туристский центр» отнесены к структурным элементам процессной части задачи 1 Государственной программы). Иные показатели (индикаторы) и их плановые значения сохранены в Проекте без изменения.

При этом не установлены показатели (индикаторы) для структурного элемента «Проведение конкурсов среди специалистов сферы туризма Ленинградской области, в том числе конкурса профессионального мастерства среди работников сферы туризма Ленинградской области, конкурса «Лучшие в туризме Ленинградской области» проектной части «Мероприятия, направленные на достижение цели федерального проекта «Совершенствование управления в сфере туризма», предусматривающие развитие кадрового потенциала в сфере туризма» задачи 2 Государственной программы. Вместе с тем отсутствие показателей (индикаторов) для проектных частей государственных программ Порядком и Методическими указаниями не предусмотрено.

7. Пунктом 2.9 Порядка предусмотрено, что целевые показатели (индикаторы) государственной программы должны оценивать достижение ожидаемых (конечных) результатов реализации государственной программы. Вместе с тем некоторые показатели (индикаторы) Государственной программы не отвечают указанным требованиям:

– показатель (индикатор) «Количество проведенных социологических опросов (методических рекомендаций) в сфере туризма» не отражает выявленное в ходе проведения социологических опросов мнение о туристической инфраструктуре Ленинградской области;

– показатель (индикатор) «Численность работников сферы туризма, принявших участие в обучающих мероприятиях (нарастающим итогом)» не

³ В действующей редакции мероприятие включено в состав основного мероприятия 2.1 «Создание туристской инфраструктуры и государственная поддержка проектов, направленных на формирование комфортной туристской среды» подпрограммы 2 «Формирование комфортной туристской среды».

позволяет оценить эффективность использования бюджетных средств, в связи с чем целесообразнее в качестве показателя (индикатора) использовать, например, численность работников, успешно завершивших данное обучение.

8. Согласно пункту 2.10 Порядка значения целевых показателей (индикаторов) должны удовлетворять одному из следующих условий:

- рассчитываются по методикам, принятым международными организациями;
- определяются на основе данных государственного (федерального) статистического наблюдения;
- рассчитываются по методикам, включенным в состав государственной программы.

Показатели, приведенные в пунктах 2 – 5 и 7⁴ таблицы 2 «Сведения о порядке сбора информации и методике расчета показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Ленинградской области», согласно Проекту, формируются путем запроса данных у муниципальных образований. Методика подсчета данных показателей (индикаторов) в Проекте отсутствует, что не соответствует требованиям пункта 2.10 Порядка.

9. Пунктом 1.3 порядка 1 предусматривается, что субсидии бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на реализацию мероприятий по созданию и развитию инфраструктуры активных видов туризма предоставляются на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при исполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения – организации благоустройства территорий поселений и городского округа. Вместе с тем план реализации Государственной программы (таблица 3) не содержит сведений о расходах, источником которых являются местные бюджеты.

10. Порядок 1 не учитывает требования Правил предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета Ленинградской области, утвержденных постановлением Правительства Ленинградской области от 20.07.2016 № 257, а именно: в порядке 1 отсутствуют критерии оценки заявок муниципальных образований, порядок оценки заявок муниципальных образований по каждому из критериев (формулы расчета оценки либо шкалы оценки) и показатели значимости критериев для получения сводной оценки заявки муниципального образования, предусмотренные подпунктами «б» - «г» пункта 2.9 названных Правил). Следует отметить, что пунктом 3.6 порядка 1 предусматривается установление критериев оценки заявок муниципальных образований по балльной системе с учетом удельного веса каждого критерия для получения сводной оценки заявки муниципального образования согласно приложению к

⁴ «Количество экскурсантов, посетивших регион», «Количество иностранных туристов», «Прирост числа занятых в коллективных средствах размещения в турфирмах в среднем за период», «Количество лиц, размещенных в коллективных средствах размещения» и «Общий туристский поток Ленинградской области».

порядку 1 и по установленной в нем балльной системе, при этом названное приложение в Проекте отсутствует.

11. Результатами использования субсидий некоммерческими организациями, согласно порядкам 1 – 3, являются количественные характеристики:

- количество реализованных проектов по созданию объектов инфраструктуры активных видов туризма (порядок 1),
- количество реализованных проектов, направленных на формирование комфортной туристской среды (порядок 2),
- количество школьников и учащихся, охваченных экскурсионными поездками по туристским маршрутам в рамках проекта (порядок 3).

Вместе с тем перечисленные показатели при отсутствии информации о соответствии реализованных проектов целям и задачам Государственной программы (в частности, о соответствии вновь созданных объектов нормативным требованиям, предъявляемым к объектам туристской инфраструктуры, о сценариях и численности участников событийных мероприятий, маршруты и конкретная тематика экскурсионных поездок) не позволяют в полной мере отразить результативность использования субсидий.

12. Порядки 2 и 3 не содержат положений о включении в условия предоставления субсидий согласия на осуществление главным распорядителем бюджетных средств и уполномоченным органом государственного финансового контроля Ленинградской области проверок соблюдения условий, целей и порядка предоставления субсидий не только непосредственно получателями субсидий, но и лицами, являющимися поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по договорам (соглашениям), заключенным в целях исполнения обязательств по договорам (соглашениям) о предоставлении субсидий на финансовое обеспечение затрат получателей субсидий, тогда как получение такого согласия предусмотрено пунктом 3 статьи 78¹ Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Предлагаем учесть изложенное выше при рассмотрении Проекта.

Исполняющий обязанности
председателя Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области

И.А. Антонова