

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 49 (466) «О результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2004 году Министерству природных ресурсов Российской Федерации на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, в том числе расположенных на смежных территориях Республики Карелия, Мурманской области и Архангельской области («Водлозерский», «Паанаярви», «Кандалакшский», «Кивач» и «Костомукшский»)»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2004 году Министерству природных ресурсов Российской Федерации на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, в том числе расположенных на смежных территориях Республики Карелия, Мурманской области и Архангельской области («Водлозерский», «Паанаярви», «Кандалакшский», «Кивач» и «Костомукшский»)

Основание для проведения проверки: пункт 4.8.10 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

Цель проверки

Проверить эффективность и целевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 2004 году Министерству природных ресурсов Российской Федерации на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета, выделенные в 2004 году Министерству природных ресурсов Российской Федерации на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, а также на финансирование мероприятий федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)».

Объекты проверок

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), государственное учреждение «Национальный парк «Водлозерский» (далее – Национальный парк «Водлозерский»), федеральное государственное учреждение «Национальный парк «Паанаярви» (далее – Национальный парк «Паанаярви»), государственное учреждение «Кандалакшский государственный природный заповедник» (далее – Заповедник «Кандалакшский»), Государственный природный заповедник «Кивач» (далее – Заповедник «Кивач»), государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Костомукшский» (далее – Заповедник «Костомукшский»).

Проверяемый период деятельности: 2004 год.

Сроки проведения проверки: с 28 сентября по 30 ноября 2005 года.

Акты проверок использования средств федерального бюджета, выделенных в 2004 году Министерству природных ресурсов Российской Федерации на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков, в том числе расположенных на смежных территориях Республики Карелия, Мурманской области и Архангельской области («Водлозерский», «Паанаярви», «Кандалакшский», «Кивач» и «Костомукшский»), подписаны без замечаний.

Перечень законодательных и других нормативных правовых актов, изученных в ходе проверки, приведен в приложении № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Краткая информация о проверяемом объекте

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, которой были переданы функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации (далее – МПР России). В соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования была преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 400 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370» были утверждены общие положения, полномочия и организация деятельности Росприроднадзора.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 1746-р в ведение Росприроднадзора переданы 130 федеральных государственных учреждений, в том числе 92 заповедника и 38 национальных парков, ранее находившихся в ведении МПР России.

Вместе с тем анализ учредительных документов свидетельствует об отсутствии единообразия применительно к организационно-правовой форме указанных учреждений. Из 130 учреждений, являющихся особо охраняемыми природными территориями, 66 имеют организационно-правовую форму государственного федерального учреждения, 43 – государственного учреждения, 17 – государственного природного заповедника, а 4 учреждения функционируют в форме национальных парков.

Национальные парки и заповедники выполняют функции по сохранению и изучению биологического разнообразия, охраны ценных природных ресурсов, сохранению уникальных природных объектов, поддержания средообразующей функции экосистем, а также сохранения природного и культурного наследия России в социально-экономическом развитии прилегающих территорий, осуществляют природоохранную, научно-исследовательскую и эколого-просветительскую деятельность.

Общая площадь государственных природных заповедников и национальных парков, находящихся в ведении Росприроднадзора, составляет 42,4 млн. га (около 2,2

% территории России). Штатная численность сотрудников заповедников и национальных парков составляет 11,5 тыс. человек.

В проверяемый период руководителем Росприроднадзора являлся В. И. Волох, а начальником финансово-экономического управления – И. И. Клопова. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2005 года № 754-р руководителем Росприроднадзора был назначен С. И. Сай.

В 2004 году финансирование Росприроднадзора и его подведомственных организаций осуществлялось из федерального бюджета по разделам 0902 «Лесные ресурсы» и 0903 «Охрана окружающей природной среды, животного и растительного мира».

Использование средств федерального бюджета, полученных в 2004 году на организацию и содержание государственных природных заповедников и национальных парков

Финансирование Росприроднадзора, в состав которого входят территориальные, специализированные органы государственных природных заповедников и национальных парков, в 2004 году осуществлялось Минфином России в соответствии с Федеральным законом от 10 ноября 2004 года № 136-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год».

Объемы выделения средств по разделу (Рз), подразделам (ПР), целевым статьям (ЦСР), видам расходов (ВР), а также фактическое финансирование, кассовые и фактические расходы заповедников и национальных парков приведены в таблице:

	Коды				Нецелевое использов ание средств в 2003 г.	Утвержден о бюджетны х ассигнован ий	Профинан сировано	Кассовый расход	Фактиче ский расход	Возврат средств
	Рз	ПР	ЦСР	ВР						
Содержание заповедников и национальных парков	009	002	3361	2225	416,2	276509,3	276093,0	274240,2	271107,9	1852,8
На уплату налога на имущество	009	002	4437	3387	-	4101,1	4101,1	4024,9	4897,7	76,2
Содержание заповедников и национальных парков	009	003	3362	2225	1032,1	480982,9	479950,8	473861,2	466696,4	6089,6
На уплату налога на имущество	009	003	4437	3387	-	11438,5	11438,5	11257,3	14102,9	181,2
На природоохранные мероприятия	009	003	3362	4407	-	32780,5	32780,5	32769,4	30488	11,1
Поступления от сдачи в аренду имущества, закрепленного за организацией	009	003	5530	2225	-	-	95,1	95,1	48,8	-
Всего					1448,3	805812,3	804459	796248,1	787341,7	8210,9

Приведенные в таблице данные свидетельствуют, что по разделу 0902, ЦСР 361, ВР 225 в соответствии с уточненной бюджетной росписью на 2004 год от 1 ноября 2004 года Росприроднадзор довел до подведомственных организаций уведомления о бюджетных ассигнованиях на 2004 год с разбивкой по статьям в объеме 276509,3 тыс. рублей.

Объем фактического финансирования из федерального бюджета составил 276093 тыс. рублей, что меньше суммы средств, израсходованных не по целевому назначению, на 416,2 тыс. рублей и является неэффективным расходованием бюджетных средств.

Сокращение лимитов бюджетных обязательств по фактам нецелевого использования средств федерального бюджета 2003 года было произведено Минфином России в 2004 году согласно приказу от 7 февраля 2003 года № 15н и статьям 224 и 231 Бюджетного

кодекса Российской Федерации. Кассовые расходы меньше объема бюджетного финансирования на 1852,8 тыс. рублей. Остаток неиспользованных средств составил 1852,8 тыс. рублей и был возвращен в бюджет, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. Фактические расходы меньше кассовых на 3132,3 тыс. рублей.

По Рз 09, ПР 02, ЦСР 437, ВР 387 объем полученного финансирования из федерального бюджета составил 4101,1 тыс. рублей. Кассовые расходы меньше объема полученного финансирования на 76,2 тыс. рублей. Сумма возврата остатков неиспользованных средств составила 76,2 тыс. рублей, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. Фактические расходы на 872,8 тыс. рублей больше кассовых расходов.

Проверкой установлено, что за счет средств федерального бюджета по Рз 09, ПР 02, ЦСР 361, ВР 225 были профинансированы Национальный парк «Водлозерский» в объеме 13817,4 тыс. рублей и Национальный парк «Паанаярви» в объеме 5568,6 тыс. рублей. Кассовые расходы по Национальному парку «Водлозерский» составили 13627,8 тыс. рублей, фактические расходы – 13666,2 тыс. рублей, неиспользованный остаток средств в сумме 189,6 тыс. рублей возвращен в бюджет, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. По Национальному парку «Паанаярви» кассовые расходы составили 5540,3 тыс. рублей, фактические расходы – 5297,1 тыс. рублей, неиспользованный остаток средств в сумме 28,3 тыс. рублей возвращен в бюджет, что является неэффективным расходованием средств.

По Рз 09, ПР 02, ЦСР 437, ВР 387 за счет средств федерального бюджета были профинансированы Национальный парк «Водлозерский» в объеме 48,1 тыс. рублей, кассовые расходы составили 48,1 тыс. рублей и Национальный парк «Паанаярви» в объеме 613,2 тыс. рублей, кассовые расходы составили 613,2 тыс. рублей.

По Рз 09, ПР 03, ЦС 362, ВР 225 Росприроднадзором на 2004 год доведены уведомления о бюджетных ассигнованиях в разрезе предметных статей до государственных природных заповедников 11 ноября 2004 года в объеме 480982,9 тыс. рублей. Фактическое финансирование составило 479950,8 тыс. рублей – на 1032,1 тыс. рублей меньше утвержденного объема финансирования на сумму нецелевого использования средств, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. Кассовые расходы меньше объема финансирования на 6089,6 тыс. рублей. Неиспользованный остаток средств в сумме 6089,6 тыс. рублей возвращен в бюджет, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. Фактические расходы меньше кассовых на 7164,8 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что финансирование расходов заповедников из федерального бюджета в 2004 году произведено по Рз 09, ПР 03, ЦСР 361, ВР 225, в том числе профинансированы Заповедник «Костомукшский» в объеме 5380 тыс. рублей, Заповедник «Кандалакшский» – 9296 тыс. рублей, Заповедник «Кивач» – 3471,6 тыс. рублей.

Кассовые расходы по Заповеднику «Костомукшский» составили 4982, тыс. рублей, возврат неиспользованных остатков средств в бюджет составил 397,7 тыс. рублей, что является неэффективным использованием бюджетных средств; по Заповеднику «Кандалакшский» кассовые расходы составили 9166,7 тыс. рублей, возврат неиспользованных остатков средств – 129,3 тыс. рублей, что является неэффективным использованием бюджетных средств; по Заповеднику «Кивач» кассовые расходы составили 3466,2 тыс. рублей, возврат неиспользованных остатков средств – 5,4 тыс. рублей, что также является неэффективным использованием бюджетных средств.

По Рз 09, ПР 03, ЦСР 437, ВР 387 объем полученного финансирования составил 11438,5 тыс. рублей. Кассовые расходы меньше объема полученного финансирования

на 181,2 тыс. рублей. Сумма возврата остатков неиспользованных средств составила 181,2 тыс. рублей, что является неэффективным расходованием бюджетных средств. Фактические расходы на 2 845,6 тыс. рублей больше кассовых расходов.

По Рз 09, ПР 03, ЦСР 437, ВР 387 произведено финансирование: по Заповеднику «Костомукшский» в объеме 233,3 тыс. рублей, кассовые расходы составили 233,3 тыс. рублей; по Заповеднику «Кандалакшский» – 109 тыс. рублей, кассовые расходы – 109 тыс. рублей; по Заповеднику «Кивач» – 63 тыс. рублей, кассовые расходы – в том же объеме.

По Рз 09, ПР 03, ЦСР 362 «Финансирование мероприятий в области контроля за состоянием окружающей среды и охраны природы», ВР 407 «Финансирование природоохранных мероприятий» Росприроднадзор довел на 2004 год до подведомственных организаций уведомления о бюджетных ассигнованиях 11 ноября 2004 года по заповедникам и национальным паркам в разрезе статей в объеме 32780,5 тыс. рублей (54 % от финансирования природоохранных мероприятий). Фактическое финансирование составило 32780,5 тыс. рублей. Кассовые расходы по заповедникам и национальным паркам составили 32769,4 тыс. рублей, что на 11,1 тыс. рублей меньше фактического финансирования. Остаток неиспользованных бюджетных средств в сумме 11,1 тыс. рублей возвращен в бюджет, что является неэффективным использованием бюджетных средств.

В ходе проверки установлено, что по Рз 0903, ЦСР 362, ВР 407 профинансированы Национальный парк «Паанаярви» в объеме 300 тыс. рублей, Заповедник «Кивач» – 200 тыс. рублей, Заповедник «Кандалакшский» – 1000 тыс. рублей. Средства федерального бюджета израсходованы по назначению.

В 2004 году источником для покрытия расходов являлись средства по Рз 09, ПР 03, ЦСР 530 «Финансирование расходов, осуществляемое за счет средств, поступающих от сдачи в аренду имущества, закрепленного за госорганизациями», ВР 225 «Организация и содержание заповедников и национальных парков» в объеме 95,1 тыс. рублей, что свидетельствует о неполном объеме информации, полученной Росприроднадзором от заповедников и национальных парков. Кассовые расходы на уровне финансирования составили 95,1 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что в 2004 году по Заповеднику «Костомукшский» дополнительно средства федерального бюджета поступали по Рз 09, ПР 03, ЦСР 530, ВР 225 на основании договора № 2 от 1 декабря 2003 года, приложения к нему (акт приема-передачи помещений от 1 декабря 2003 года) по утвержденным бюджетным ассигнованиям в размере 58,7 тыс. рублей. Кроме того, Заповедником «Кивач» были получены дополнительно средства от сдачи в аренду помещений в объеме 26,9 тыс. рублей и Заповедником «Костомукшский» – 53 тыс. рублей.

Реализация мероприятий федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)»

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 860 «Об утверждении федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» МПР России было определено государственным заказчиком-координатором федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» (далее – ФЦП «Экология»). Программа включала 12 подпрограмм, по 8 из них государственным заказчиком являлось МПР России.

Федеральным законом от 10 ноября 2004 года № 136-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» и уточненной 1 ноября 2004 года сводной бюджетной росписью предусмотрено финансирование Росприроднадзора в объеме 38045 тыс. рублей по Рз

0707 «Строительство, архитектура», ЦСР 648 «Федеральная целевая программа «Экология и природные ресурсы России (2002-2010)» по объектам, входящим в подпрограммы ФЦП «Экология» по следующим видам расходов:

- ВР 787 подпрограмма «Регулирование качества окружающей природной среды» – 5725 тыс. рублей;
- ВР 788 подпрограмма «Отходы» – 13825 тыс. рублей;
- ВР 789 подпрограмма «Поддержка особо охраняемых природных территорий» – 14495 тыс. рублей;
- ВР 791 подпрограмма «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» – 4000 тыс. рублей.

По подпрограмме «Регулирование качества окружающей природной среды» было определено финансирование в объеме 5725 тыс. рублей на строительство стационара в Кабанском районе Республики Бурятия. Срок ввода в действие – 2006 год. По состоянию на 1 января 2005 года указанный объект не сдан в эксплуатацию.

В рамках подпрограммы «Отходы» по разделу 0707, ВР 788 было предусмотрено финансирование в объеме 13825 тыс. рублей. Фактическое финансирование и кассовые расходы составили 13825 тыс. рублей. Из них на объект «Строительство предприятия по переработке и утилизации гальванических шламов очистных сооружений в г. Воронеже» были выделены средства в объеме 4825 тыс. рублей и на «Строительство полигона для обезвреживания, переработки и захоронения гальванических и других токсических отходов в г. Томске» – 9000 тыс. рублей.

По состоянию на 1 января 2005 года входящие в подпрограмму объекты не сданы в эксплуатацию и числятся как незавершенное строительство в размере 13825 тыс. рублей.

На реализацию подпрограммы «Поддержка особо охраняемых природных территорий» в федеральном бюджете на 2004 год Росприроднадзору было предусмотрено финансирование объектов по разделу 0707, ВР 789 в размере 14495 тыс. рублей, или в полном объеме.

Цель подпрограммы – сохранение и развитие сети государственных природных заповедников и национальных парков, обеспечение их устойчивого функционирования. За счет выделенных средств финансировалась реконструкция котельной ФГУ «Воронежский государственный природный биосферный заповедник» (г. Воронеж); велось строительство дороги Барок – кордон Вауч в Дарвинском государственном природном заповеднике (Вологодская область); строительство производственно-лабораторного корпуса в Национальном парке «Валдай» (Новгородская область); строительство административного здания Национального парка «Себежский» (г. Себеж, Псковская область); строительство лабораторно-производственного корпуса ФГУ «Хакасский государственный природный заповедник» (Республика Хакасия). Срок ввода в действие перечисленных объектов – 2006 год.

По подпрограмме «Охрана озера Байкал и Байкальской природной территории» в федеральном бюджете на 2004 год Росприроднадзору был предусмотрен объем финансирования 4000 тыс. рублей. Фактическое финансирование составило 100 % предусмотренного объема. Указанные средства полностью использованы на реконструкцию котельной, мощность которой 2,15 Гкал/час. Срок ввода объекта – 2004 год.

Капитальные вложения, выделенные в 2004 году из средств федерального бюджета в соответствии с утвержденными лимитами бюджетных обязательств, в объеме 38045 тыс. рублей профинансированы и освоены в полном объеме. Однако некоторые объекты не

сданы в эксплуатацию в установленные сроки, и затраченные на их строительство средства в размере 17825 тыс. рублей заморожены в незавершенном строительстве.

Использование средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Полнота и правильность отражения фактического поступления средств из внебюджетных источников на лицевые счета казначейства

За 2004 год национальные парки и заповедники получили дополнительные средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в объеме 393991,3 тыс. рублей. Поступление и использование средств, полученных национальными парками и заповедниками от предпринимательской деятельности в 2004 году, отражено в таблице:

(тыс. руб.)

	Национальные парки	Заповедники	Всего
Остаток средств на 01.01.2004 г.	2226,7	441,7	2668,4
Получено доходов за 2004 г.	98844,9	9677,6	108522,5
Расходы по выполненным и оплаченным работам, услугам, продукции	83482,6	7918,0	91400,6
Налоги, сборы и другие перечисления	13593,0	582,8	14175,8
Остаток средств на 01.01.2005 г.	3996,0	1618,5	5614,5

Объемы поступления и использования целевых средств, полученных национальными парками и заповедниками от целевых и безвозмездных поступлений (от бюджетов других уровней, от юридических, физических лиц, от родителей и иные поступления), отражены в таблице:

(тыс. руб.)

	Национальные парки		Заповедники		Итого
	от бюджетов других уровней	от юридических, физических лиц и иные поступления	от бюджетов других уровней	от юридических, физических лиц и иные поступления	
Остаток средств на 01.01.2004 г.	1156,0	45443,2	1137,4	8028,4	55765,0
Поступило в 2004 г.	102412,3	110495,9	16833,9	55726,7	285468,8
Расходы	103102,3	118852,0	17459,7	54583,3	293997,3
Направлено в доход бюджета	-	-	-	394,2	394,2
Остаток средств на 01.01.2005 г.	466,0	37087,1	511,6	8777,6	46842,3

Анализ данных, приведенных в таблицах, показывает, что за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности объем финансирования национальных парков и заповедников в 2004 году увеличился на 48,8 %. В то же время часть из них, как и полученных из федерального бюджета, остается неиспользованной.

Остаток средств от внебюджетной деятельности по национальным паркам и заповедникам по состоянию на 1 января 2004 года составлял 58433,4 тыс. рублей. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составили 393991,3 тыс. рублей. Расходы – 385397,9 тыс. рублей. Налоги, сборы и другие перечисления составили 14175,8 тыс. рублей. Направлены в доход бюджета средства в сумме 394,2 тыс. рублей. Остаток на 1 января 2005 года составил 52456,8 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что средства расходовались в соответствии с утвержденными сметами доходов и расходов средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Данные по проверенным организациям в разрезе услуг и видов предпринимательской и иной приносящей доход деятельности представлены в таблице:

Наименование доходов	Национальный парк «Водлозерский»		Национальный парк «Паанаярви»		Заповедник «Костомукшский»		Заповедник «Кандалакшский»		Заповедник «Кивач»	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Всего,	1289,2	100	2244,9	100	601,2	100	2326,1	100	1134,7	100
в том числе:										
туристические услуги	225,7	17,5	1913,1	85,2	-	-	-	-	-	-
уход за лесом	369,4	28,7	-	-	-	-	-	-	-	-
экологическое просвещение	89,9	7,0	-	-	24,6	4,1	1430,2	61,5	875,6	77,2
использование хозяйственной зоны	-	-	-	-	150	25	-	-	-	-
штрафы	2,5	0,2	-	-	107,2	17,8	398,1	17,1	97,8	8,6
Целевые безвозмездные поступления	483,5	37,5	179,8	8	207,3	34,4	461,3	19,8	145,3	12,8
Прочие поступления	118,2	9,1	152	6,8	112,1	8,7	36,5	1,6	16	1,4

Анализ данных, приведенных в таблице, показал, что возможности получения дополнительных средств за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности заповедниками и национальными парками не одинаковы и использованы не в полной мере. Например, Национальный парк «Паанаярви» в 2004 году получил указанные доходы в объеме 2244,9 тыс. рублей, что в 1,7 раза больше, чем по Национальному парку «Водлозерский» (1289,2 тыс. рублей), в том числе от оказания туристических услуг Национальный парк «Паанаярви» получил доходы в размере 1913,1 тыс. рублей, или 85,2 % от своих доходов, что в 8,5 раза больше, чем Национальный парк «Водлозерский», который от оказания этого вида услуг получил 225,7 тыс. рублей, или в 8,4 раза меньше. В то же время Национальный парк «Паанаярви» не занимался уходом за лесом и экологическим просвещением, как Национальный парк «Водлозерский», который по этим видам услуг получил средства в сумме 369,4 тыс. рублей, или 28,7 % от своих доходов, и 89,9 тыс. рублей, или 7 %, соответственно.

По Заповеднику «Кандалакшский» доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в 2004 году составили 2326,1 тыс. рублей, что в 2 раза больше, чем по Заповеднику «Кивач», где эти средства составили 1134,7 тыс. рублей, и в 4 раза больше, чем по Заповеднику «Костомукшский».

Денежные средства в 2004 году поступили от проведения экопросвещения, от реализации информационных изданий по Заповеднику «Кандалакшский» в объеме 1430,2 тыс. рублей, или 61,5 % от доходов, что в 1,7 раза больше, чем по Заповеднику «Кивач», который получил по этому виду услуг средства в объеме 875,6 тыс. рублей, или 77,2 %, и 24,6 тыс. рублей, или 4,1 % от доходов, по Заповеднику «Костомукшский»; за счет штрафов Заповедник «Костомукшский» получил 107,2 тыс. рублей; Заповедник «Кандалакшский» получил в 3,5 раза больше – 398,1 тыс. рублей, а Заповедник «Кивач» – только 97,8 тыс. рублей.

От целевых и безвозмездных поступлений, юридических и физических лиц (согласно заключенным договорам) поступило по Национальному парку «Водлозерский» 483,5 тыс. рублей и по Национальному парку «Паанаярви» – 179,8 тыс. рублей, или 37,5 % и 8 %, соответственно. Денежные средства поступали от организаций на проведение экологических лагерей, в том числе по Национальному парку «Водлозерский» – 135 тыс. рублей от экологического фонда Архангельской области, по Национальному парку «Паанаярви» от министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Карелия – 99 тыс. рублей и 48 тыс. рублей – от министерства образования Республики Карелия.

Национальный парк «Водлозерский» получал также целевые безвозмездные средства на выполнение научно-исследовательских работ от ОАО «Карелмет» в размере 60 тыс. рублей, от министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Карелия на проведение экологической программы «Марш-парков» – 21 тыс. рублей и от фонда развития экотуризма «Дерсу-Узала» для издания буклета – 62,5 тыс. рублей.

Полученные средства расходовались в соответствии с утвержденными сметами доходов и расходов средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Остаток средств на 1 января 2005 года составил 56,4 тыс. рублей и 203,8 тыс. рублей, соответственно.

Заповедниками «Костомукшский», «Кандалакшский» и «Кивач» в виде целевых средств и безвозмездных поступлений в 2004 году получены средства в объеме 207,3 тыс. рублей, 497,8 тыс. рублей и 161,3 тыс. рублей, или 34,4 %, 21,4 % и 14,2 % всех внебюджетных средств, соответственно. Денежные средства поступали заповедникам «Костомукшский», «Кандалакшский» и «Кивач» от территориальных министерств и предприятий.

В результате анализа расходов средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности выявлено, что средства были направлены на оплату труда с начислениями, приобретение обмундирования, оплату горючего и прочих расходных материалов, приобретение медикаментов, мягкого инвентаря, продуктов питания, прочие расходы.

Соблюдение порядка организации и проведения закупок товаров и услуг для государственных нужд

В результате проверки заповедников и национальных парков в 2004 году установлено, что все закупки основных средств, приобретение товаров и оказание услуг для государственных нужд за счет средств федерального бюджета, предпринимательской и иной приносящей доход деятельности осуществлялись согласно заключенным договорам.

При проверке Заповедника «Кандалакшский» в 2004 году по ПР 0903, ЦСР 362, ВР 407 были выделены денежные средства в сумме 1000 тыс. рублей на приобретение судна на воздушной подушке с судовым двигателем ROTAX. В соответствии с приказом МПР России от 14 июля 2004 года № 558 Заповедник «Кандалакшский» обеспечил размещение государственного заказа путем закрытого конкурса с 14 сентября по 20 октября 2004 года.

На основании заключения конкурсной комиссии Заповедником «Кандалакшский» с ЗАО «Комби Пласт» был заключен государственный контракт от 28 октября 2004 года № 66/л с протоколом соглашения о контрактной цене по выполнению заказа на покупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд судна на воздушной подушке «Пегас» с двигателем ROTAX на сумму 1000 тыс. рублей. На основании заключенного государственного контракта была произведена предоплата ЗАО «Комби Пласт» в сумме 300 тыс. рублей (30 %) платежным поручением от 15 ноября 2004 года № 817. Окончательная оплата в сумме 700 тыс. рублей была произведена согласно акту сдачи-приемки судна на воздушной подушке от 13 декабря 2004 года № 33.

При встречной проверке Заповедника «Кивач» установлено, что записи в кассовой книге ведутся с множественными исправлениями и подчистками почти на каждой странице (в некоторых случаях не оговоренными), что не допускается

Порядком ведения кассовых операций, утвержденным Советом директоров Банка России от 22 сентября 1993 года № 40.

Проверкой кассовых документов установлено, что по бухгалтерскому учету и расчетам по заработной плате в компьютеры введена программа «ИНФИН», однако платежные ведомости на выдачу заработной платы заполняются вручную и небрежно, а также с исправлениями (неоговоренными). Так, в платежных ведомостях на выдачу заработной платы № 4 от 26 марта 2004 года, № 12 от 11 июня 2004 года, № 32 от 10 сентября 2004 года, без номера от 28 декабря 2004 года исправлены и не оговорены итоговые суммы к выдаче. С октября 2004 года нумерация на платежных ведомостях не проставлялась. Обязанности кассира исполняет бухгалтер Н. Ф. Хрипунова, которая начисляет заработную плату, выдает ее, выписывает расходные и приходные ордера на получение средств от внебюджетной деятельности.

Эффективность использования бюджетных ассигнований и государственной собственности, направленных на развитие природоресурсного потенциала

Деятельность национальных парков и заповедников регламентируется значительным количеством нормативных правовых актов, основной перечень которых включает около 40 наименований. Большая часть документов принята еще в период до образования МПР России и соответствует современной структуре государственного управления лишь частично. До настоящего времени не определен четкий порядок согласования и утверждения планов ведения основной деятельности, оформления заявок и регламента выделения средств на природоохранные мероприятия, инструктивных документов по ведению мониторинга, осуществлению рубок промежуточного пользования в национальных парках, проведения лесоустройства в заповедниках и национальных парках и другие.

Важнейшим направлением деятельности заповедников является сохранение в естественном состоянии природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов.

Одним из действенных мероприятий является обеспечение охраны заповедников и национальных парков. В то же время, как показала проверка, состояние охраны заповедников и национальных парков ежегодно снижается.

В государственных природных заповедниках, находящихся в ведении Росприроднадзора, в 2004 году службой охраны составлено 4189 протоколов о различных нарушениях установленного режима, что меньше на 14 % уровня 2003 года и на 4 % уровня 2002 года. Основными нарушениями в заповедниках являются: незаконное нахождение (проезд, проход, стоянка транспорта) на заповедной территории (более 50 % случаев нарушения), незаконное рыболовство и охота, самовольная вырубка, сбор дикоросов и сенокошение, нарушение правил пожарной безопасности в лесах.

Число задержанных нарушителей уменьшилось на 23 % к уровню 2003 года и на 3 % к уровню 2002 года, сумма взысканных штрафов – на 16 % к уровню 2003 года.

В 2004 году в 46 случаях по выявленным фактам следственными органами возбуждены уголовные дела; 32 нарушителя, совершивших экологические преступления, по приговорам судов привлечены к уголовной ответственности. Инспекциями заповедников в общей сложности изъято у нарушителей 205 единиц огнестрельного оружия, из них 42 – нарезного. Кроме того, у нарушителей заповедного

режима было конфисковано 1700 единиц запрещенных орудий лова рыбы, 300 единиц капканов и иных самоловов.

Серьезными нарушениями установленного режима, число которых также увеличивается, стали факты самозахвата земли (142 факта) и загрязнения территории (294 факта).

На территориях национальных парков число составленных протоколов в 2004 году увеличилось на 2,5 % по сравнению с 2003 годом. При этом число задержанных нарушителей уменьшилось на 3 %, по взысканиям штрафов – на 6 процентов.

В 2004 году в 67 случаях следственными органами по нарушениям, выявленным работниками охраны национальных парков, возбуждены уголовные дела. По приговорам судов за экологические преступления привлечено к уголовной ответственности 13 нарушителей. С нарушителей взыскано по постановлениям должностных лиц национальных парков 3006 тыс. рублей административных штрафов (в 3 раза больше, чем в 2002 году), а также 2742 тыс. рублей по предъявленным искам о возмещении ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам.

Инспекторами национальных парков у нарушителей изъято 87 единиц огнестрельного оружия, в 2003 году – 60 единиц, из них 18 – нарезного; 2750 единиц запрещенных орудий лова рыбы (в 2003 году – 1940); 760 единиц капканов и иных самоловов (в 2003 году – 721).

Работа по экологическому просвещению в заповедниках и национальных парках велась в 2004 году отделами экологического просвещения, экологического туризма по утвержденному годовому плану.

В заповедниках и национальных парках к 2004 году было оборудовано 277 визит-центров и музеев, которые за 2004 год посетили 472,1 тыс. человек, что больше на 53 %, чем в 2003 году, и в 2 раза больше, чем в 2002 году. Расширилась тематика занятий, проводимых в визит-центрах, школах, библиотеках и близлежащих поселениях. Слушателями занятий стали 750,6 тыс. человек. Разработано 560 экологических троп и маршрутов протяженностью 24,7 тыс. км, что на 28 % больше, чем в 2003 году и в 1,5 раза больше, чем в 2002 году. Экскурсионные экологические маршруты заповедников и национальных парков посетили 929,2 тыс. человек, в основном школьники и участники экологических лагерей. Заповедникам и национальным паркам оказывалась помощь в проведении городских экологических лагерей на базе центров внешкольной работы.

В заповедниках и национальных парках научно-исследовательская работа строилась на основе пятилетних и ежегодных планов, утверждаемых директором и согласованных с МПР России. На основании научных исследований на территориях национальных парков определяются экологические маршруты, разрабатываются различные программы по экологическому просвещению и мероприятия по рациональному природопользованию.

Вместе с тем ряд российских особо охраняемых природных территорий не соответствует требованиям международного статуса. Это обусловлено тем, что выполнение Конвенции о всемирном наследии и Рамсарской конвенции предусматривает разработку планов управления (или менеджмент-планов) для каждого участка. В этих планах должен быть четко описан механизм реализации требований конвенций, а также указана система необходимых мероприятий и программа мониторинга для каждого конкретного участка. В действительности на 5 федеральных особо охраняемых природных территориях (заповедники и национальные парки), находящихся под юрисдикцией Конвенции о всемирном наследии, разработаны, согласованы с региональными органами и утверждены подобные планы. Из особо охраняемых природных территорий федерального значения, включенных в список Рамсарских угодий,

планы разработаны только на 2 территориях. Роль и место этих планов не обозначены ни в одном нормативном правовом документе.

Наблюдается неопределенность в земельных отношениях, так как в большинстве заповедников и национальных парков не проведено межевание со сторонними землепользователями, не обозначены границы на местности и отсутствуют акты государственной регистрации прав пользования, следствием чего являются многочисленные земельные конфликты и нарушения земельного законодательства, попытки отторжения земель особо охраняемых природных территорий со стороны администраций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Полностью и должным образом (с межеванием границ и государственной регистрацией) оформлены права на пользование земельными участками 32 заповедников и национальных парков, составляющих менее 17 % общей площади заповедников и национальных парков.

В результате проверки Заповедника «Костомукшский» установлено, что его площадь (по данным лесоустройства 1986 года) на 112 га меньше площади, установленной Положением «О государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Костомукшский». При оформлении документов по Заповеднику «Костомукшский» не были учтены площади, переданные ранее другим фондодержателям в результате исключения из состава Гослесфонда (воинская часть 2143, которая занимает 4 участка, водозаборный узел, ОАО «Карельский окатыш»). Территория Заповедника «Костомукшский» в районе Бабья Губа в настоящее время используется под стрельбище воинской частью. Вопрос о собственности на землю в настоящее время не решен.

Серьезные недостатки установлены в учете лесного фонда заповедников и национальных парков. Материалы о лесоустройстве имеются только у 19 заповедников и 27 национальных парков, за которыми закреплены 29,1 % общего учтенного лесного фонда заповедников и национальных парков. Охранная зона с ограниченным режимом природопользования вокруг создана не у всех заповедников и национальных парков, что противоречит требованиям пункта 7 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

Проверкой установлено, что изменений в составе территории заповедников «Костомукшский», «Кивач», «Кандалакшский» и национальных парков «Водлозерский» и «Паанаярви» за отчетный год не было, а работа по созданию охранной зоны вокруг этих заповедников и национальных парков находится в стадии согласования предложений на местном уровне. Охранная зона с ограниченным режимом природопользования в проверенных заповедниках и национальных парках не создана.

Поступление средств централизованных капитальных вложений незначительное, что приводит к износу зданий, инженерных коммуникаций. В ходе проверки заповедников и национальных парков, расположенных на территории Республики Карелия, Архангельской и Мурманской областей, установлено, что процент износа основных средств на 1 января 2005 года составляет от 40 % до 80 % (по заповедникам «Кандалакшский» – 68,3 %, «Кивач» – 98,3 %, «Костомукшский» – 31,7 %; по национальным паркам «Водлозерский» – 60 % и «Паанаярви» – 18,5 процента).

В ходе проверки установлено, что контроль за финансовой деятельностью заповедников «Костомукшский», «Кандалакшский», «Кивач» и национальных парков «Водлозерский», «Паанаярви» отсутствовал как со стороны МПР России, так и со стороны Росприроднадзора.

Отсутствует нормативная правовая база по отдельным вопросам, имеющим существенное значение для функционирования национальных парков, в том числе:

- не урегулирован в большинстве положений о национальных парках режим использования земель, включенных в границы национальных парков, без изъятия их из хозяйственной эксплуатации. Это вызвано сложностью многочисленных согласований с землепользователями, органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- отсутствует регламентация по ряду вопросов, связанных с ведением разрешенных рубок в лесах национальных парков. В настоящий момент национальные парки лишены права выписывать лесорубочные билеты в связи с тем, что из Лесного кодекса Российской Федерации исключена норма по осуществлению национальными парками государственного управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов на соответствующей территории лесного фонда и обладания правами лесхозов федерального органа управления лесным хозяйством, что было закреплено в статье 53 Лесного кодекса Российской Федерации.

В то же время в национальных парках допускается ведение рубок промежуточного пользования (санитарные, ландшафтные и другие), направленных на повышение устойчивости природных комплексов к туристическому использованию, а также повышению эстетической привлекательности ландшафтов. Древесина от рубок используется для нужд национальных парков и удовлетворения потребностей местного сельского населения в деловой и дровяной древесине. Всего в границах национальных парков проживает около 146 тысяч человек.

Перечень актов, подписанных руководителями проверенных организаций без замечаний, приводится в приложении № 2.

Выводы

1. В ведение Росприроднадзора переданы 92 заповедника и 38 национальных парков, являющихся особо охраняемыми природными территориями. При одинаковом статусе 66 заповедников и национальных парков имеют организационно-правовую форму федерального государственного учреждения, 43 заповедника и национальных парка – государственного учреждения, 17 – государственного природного заповедника, а 4 учреждения функционируют в форме национальных парков, что не соответствует требованиям статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации.

2. В 2004 году на финансирование государственных природных национальных парков и заповедников поступили средства федерального бюджета в объеме 844606,8 тыс. рублей, в том числе на выполнение природоохранных мероприятий – 32780,5 тыс. рублей и мероприятий по реализации федеральных целевых программ «Экология и природные ресурсы России» (2002-2010 годы) – 38045 тыс. рублей и «Жилище» – 750 тыс. рублей. Кроме средств федерального бюджета, заповедники и национальные парки, подведомственные Росприроднадзору, в 2004 году получили 452424,7 тыс. рублей от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности и 95,1 тыс. рублей – от сдачи имущества в аренду.

3. Из выделенных в 2004 году заповедникам и национальным паркам средств федерального бюджета за проверяемый период неэффективно были использованы средства в объеме 9659,2 тыс. рублей, или 1,14 % от их общего объема. Из них на 1448,3 тыс. рублей уменьшено финансирование нецелевого использования средств в 2003 году, а неиспользованный остаток средств в размере 8210,9 тыс. рублей был возвращен в федеральный бюджет. Из полученных внебюджетных средств не были использованы в течение года 52452,8 тыс. рублей, или 11,6 %. Данное положение сложилось из-за отсутствия нормативов, определяющих объемы финансирования затрат на выполнение

государственных функций по содержанию государственных заповедников и национальных парков, а также порядка согласования и утверждения планов ведения основной деятельности, оформления заявок и регламента выделения средств на природоохранные мероприятия.

4. В результате контрольного мероприятия установлено, что в Государственном природном заповеднике «Кивач» учет денежных средств в кассовой книге и платежных ведомостях на выдачу заработной платы велся с нарушением Порядка ведения кассовых операций, утвержденного Советом директоров Банка России от 22 сентября 1993 года № 40.

5. Капитальные вложения, выделенные в 2004 году из средств федерального бюджета в объеме 38045 тыс. рублей в соответствии с целевой федеральной программой «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», профинансированы и освоены полностью, однако часть объектов не сдана в установленный срок. По состоянию на 1 января 2005 года средства, затраченные на их строительство, в объеме 17825 тыс. рублей заморожены в незавершенном строительстве.

6. Возможность получения средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности используется не в полной мере. Национальный парк «Паанаярви» в 2004 году получил указанные доходы в объеме 2244,9 тыс. рублей, что в 1,7 раза больше, чем Национальный парк «Водлозерский» (1289,2 тыс. рублей), в том числе от оказания туристических услуг Национальный парк «Паанаярви» получил доходы в размере 1913,1 тыс. рублей, или 85,2 % от доходов, что в 8,5 раза больше, чем Национальный парк «Водлозерский», который от оказания этого вида услуг получил 225,7 тыс. рублей, или 17,5 % от доходов. В то же время Национальный парк «Паанаярви» не занимался уходом за лесом и экологическим просвещением, как Национальный парк «Водлозерский», который по этим видам услуг получил средства в сумме 369,4 тыс. рублей, или 28,7 % от доходов, и 89,9 тыс. рублей, или 7 %, соответственно.

От проведения экологического просвещения Заповедником «Кандалакшский» получено 1430,2 тыс. рублей, в то же время Заповедником «Костомукшский» получено средств в 54,5 раза меньше, а Заповедником «Кивач» – меньше на 38,8 процента.

7. Большинство российских особо охраняемых природных территорий не соответствуют требованиям международного статуса. Это обусловлено тем, что выполнение Конвенции о всемирном наследии и Рамсарской конвенции предусматривает разработку планов управления для каждого участка, согласованных и утвержденных с региональными органами. Только 7 федеральных особо охраняемых природных территорий (заповедники и национальные парки), находящихся под юрисдикцией Конвенции о всемирном наследии и Рамсарской конвенции, имеют планы управления.

8. У большей части заповедников и национальных парков не проведено межевание со сторонними землепользователями, не обозначены границы на местности и отсутствуют акты государственной регистрации прав пользования. Только 32 заповедникам и национальным паркам оформлены права на пользование земельными участками в соответствии с законодательством. Не все особо охраняемые природные территории имеют материалы лесоустройства, что говорит о неполном учете лесного фонда заповедников и национальных парков.

9. Серьезные недостатки установлены в учете лесного фонда заповедников и национальных парков. Материалы о лесоустройстве имеют 19 заповедников и 27 национальных парков, за которыми закреплены 29,1 % общего учтенного лесного

фонда заповедников и национальных парков. Охранная зона с ограниченным режимом природопользования вокруг заповедников и национальных парков создана не везде, что противоречит требованиям пункта 7 статьи 12 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

10. Из-за недостатка средств и неэффективного их использования ежегодно увеличивается износ зданий, инженерных коммуникаций заповедников и национальных парков. По состоянию на 1 января 2005 года по Заповеднику «Кандалакшский» общий износ составил 68,3 %, Заповеднику «Кивач» – 98,3 %, по Национальному парку «Водлозерский» – 60 процентов.

11. Для эффективного функционирования национальных парков необходимо урегулировать режим использования земель, включенных в их границы, без изъятия из хозяйственной эксплуатации, регламентировать ведение разрешенных рубок в лесах национальных парков.

Предложения

1. Направить представление руководителю Федеральной службы по надзору в сфере природопользования С. И. Саю.

2. Направить информационное письмо Министру природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневу.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ