

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 41(277) “О результатах проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Минприроды России, Минфину России и главе администрации Архангельской области.

Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу, Совет Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п. 1.6.126) и на основании удостоверения на право проведения проверки от 12 июля 2001 г. № 446 главным инспектором Е.М. Богдановой (руководитель), ведущим инспектором Н.И. Поздняковой, старшим инспектором А.В. Жирновым направления по контролю расходов федерального бюджета на сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию проведена проверка целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации.

Цель проверки

Проверить целевое и рациональное использование средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления в федеральный бюджет платы за пользование лесным фондом.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета, выделенные на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также полученные от лесного дохода.

Объекты проверки

МПР России, Комитет природных ресурсов по Архангельской области (далее - КПР по Архангельской области), Северодвинский лесхоз.

Сроки проведения проверки: 28 августа-31 октября 2001 г.

Перечень изученных документов приводится в приложении 1 к настоящему отчету (приложение в Бюллетене не публикуется).

Случаев неполучения документов из числа затребованных, отказа в предоставлении документов и иных фактов препятствования в работе в ходе проверки не было.

По результатам проверки оформлены следующие акты

1. Акт проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации.

2. Акт проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в Комитете природных ресурсов по Архангельской области.

3. Акт проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в Северодвинском лесхозе Комитета природных ресурсов по Архангельской области.

С актами проверки: в МПР России ознакомлен заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации А.С. Кигим (подписан с замечаниями); в КПР по Архангельской области - председатель Комитета В.Ф. Цыбин, первый заместитель главы администрации Архангельской области А.Е. Поликарпов; в Северодвинском лесхозе - директор лесхоза Л.В. Емельянов, председатель КПР по Архангельской области В.Ф. Цыбин.

Замечания к акту проверки целевого и рационального использования средств федерального бюджета, выделенных в 2000 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления средств в федеральный бюджет за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в субъектах Российской Федерации рассмотрены и подготовлено заключение по замечаниям.

Правовой статус объектов проверки

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” и постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2000 г. № 495 “Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации” МПР России является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, а также координирующим, в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

На МПР России возложено осуществление функций упраздненного Рослесхоза с передачей в ведение по состоянию на 1 апреля 2000 г. территориальных органов и организаций, ранее находившихся в его ведении.

Основные функции, цели и задачи деятельности МПР России определены в Положении о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726.

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, возложенных на МПР России, в его составе в 2000 году функционировали 106 комитетов природных ресурсов в субъектах Российской Федерации (далее - КПР), в составе которых осуществляли деятельность 1780 лесхозов, 13 лесоустроительных предприятий, ФГУ “Авиалесоохрана”, “Рослесозащита”, “Центрлесем”, “Рослеинфорг”, Российский музей леса, научно-исследовательские и проектно-изыскательские институты. В ведении МПР России находились 1114 млн. гектаров леса.

Анализ доходного и затратного механизмов в части использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов

Поступление средств за пользование лесным фондом

В соответствии со ст.13 ч.1 Налогового кодекса Российской Федерации лесной налог относится к федеральным налогам и сборам. В соответствии со статьями 103 и 106 Лесного кодекса Российской Федерации 40 % лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, должны поступать в федеральный бюджет, 60 % - в бюджеты субъектов Российской Федерации. Часть платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов, должна поступать на счета лесхозов, приравнивается к бюджетным средствам и используется для нужд лесного хозяйства, однако в ст.106 Лесного кодекса Российской Федерации не указано, к средствам бюджета какого уровня приравниваются эти денежные средства.

Часть указанных средств, поступивших в бюджет субъекта Российской Федерации, направляется соответствующему территориальному органу федерального органа управления лесным хозяйством на финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с нормативами, определяемыми федеральным органом управления лесным хозяйством.

Утвержденная расчетная лесосека по рубкам главного пользования лесом, находящимся в ведении МПР России, на 2000 год составляла 511 млн. куб. метров, из которых фактически заготовлено 118 млн. куб. метров древесины, или 23 % от утвержденной лесосеки. Общий объем древесины, заготовленной в 2000 году в лесном фонде, находящемся в ведении МПР России, с учетом проведения рубок промежуточного пользования и прочих рубок, составил 150 млн. куб. метров.

Как показала проверка в КПП по Архангельской области, до 1995 года отвод лесосек под рубки главного пользования в лесном фонде производился при проведении лесоустройства, что обеспечивало высокую точность оценки леса на корню. В последующие периоды отвод лесосек под рубки главного пользования осуществлялся лесхозами самостоятельно в соответствии с их полномочиями.

Отвод лесосек под рубки главного пользования в 2000 году произведен на площади 84 тыс. гектаров, отведено 10,1 млн. куб. метров лесосечного фонда, что соответствует минимальному годовому объему лесопользования. При отводе лесосек на 52 % площади натурная таксация не производилась, а были использованы материалы таксации, выполненной при проведении лесоустройства, при этом в 30 % лесхозов КПП по Архангельской области срок действия проектов лесоустройства истек и применение указанного метода учета древесины на корню может повлечь значительные неточности. Освидетельствование количества заготовленной лесозаготовителями древесины органами лесного хозяйства не производится, таким образом, не обеспечена достоверность фактического отпуска леса.

Формы государственной бухгалтерской и статистической отчетности, предусматривающие аналитический учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом, не установлены. Наиболее полный аналитический учет сумм лесных податей и арендной платы, подлежащих уплате в бюджеты всех уровней в 2000 году, осуществлялся лесхозами, а также КПП по форме отраслевого статистического наблюдения № 25-лх "Сведения об отпуске древесины на корню и поступлении платежей за пользование лесным фондом". Однако МПР России свод данных по указанной отчетности в 2000 году не произведен.

Учет денежных средств, поступивших на счета лесхозов в разрезе источников образования этих средств, осуществлялся лесхозами, КПП и МПР России по форме бухгалтерского отчета №18-лх "Отчетная ведомость по движению и расходованию ассигнований", утвержденной Рослесхозом по согласованию с Минфином России, для отчета за 1999 год и квартальной отчетности в 2000 году. С 2001 года указанная форма

бухгалтерской отчетности МПР России переведена в статистическую. МПР России не располагает отчетными данными о поступлении средств лесного дохода и внебюджетных средств в территориальные бюджеты. Указанные факты исключают возможность проведения анализа плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом в бюджетную систему Российской Федерации.

Согласно отчету по форме № 1-НМ "Поступление налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации", представленной МНС России, в доход государства от использования лесных ресурсов поступило 2181,2 млн. рублей лесного дохода, в том числе в федеральный бюджет - 780,4 млн. рублей, или 36 % от общей суммы лесного дохода, в территориальные бюджеты - 1400,8 млн. рублей, соответственно 64 процента. Указанная отчетность отражает поступление платы за пользование лесным фондом по всем лесофондодержателям Российской Федерации, включая леса, находящиеся в ведении Минсельхоза России, поэтому данные отчетности по форме №18-лх МПР России имеют расхождения с данными отчетности МНС России в сторону уменьшения на 270 млн. рублей.

В ходе проверки выявлено, что лесной доход, предъявленный лесопользователям по документам к оплате, составил в 2000 году 4946,4 млн. рублей. Сумма платежей за пользование лесным фондом, находящимся в ведении МПР России, поступивших в бюджетную систему Российской Федерации, - 1910,8 млн. рублей, а с учетом платежей в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов, поступивших на счета лесхозов, - 3685,8 млн. рублей, или 74 % от суммы, причитающейся к уплате. Таким образом лесопользователями по состоянию на 1 января 2001 г. не внесены в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов платежи за пользование лесным фондом в размере 1260,6 млн. рублей.

Сложившаяся средняя минимальная ставка лесных податей на основании постановления Правительства Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 1199 "О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню" за один обезличенный куб. метр по Российской Федерации за 2000 год составила 14,7 рубля. Средняя ставка лесных податей, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила 30 рублей. Аукционная цена за 1 обезличенный куб. метр древесины, отпускаемой на корню, составила 59 рублей, что в 4 раза выше стоимости той же древесины, исчисленной по минимальным ставкам платы. За 2000 год общий объем продаж лесосечного фонда с лесных аукционов в Российской Федерации составил 25,7 млн. куб. метров, или 23 % от всего объема отпуска леса, дополнительно получено финансовых средств на ведение лесного хозяйства в размере 1062 млн. рублей. Кроме того, обеспечено оперативное поступление денежных средств во все уровни бюджетов и на счета лесхозов в течение 20-и дней с момента проведения аукциона.

В ходе проверки в КПП по Архангельской области выявлено, что в соответствии со ст. 13 закона Архангельской области об областном бюджете на 2000 год предусмотрено зачисление 60 % платежей за пользование лесным фондом в бюджеты районов. Таким образом, указанный закон нарушает принцип распределения платежей за пользование лесным фондом, изложенный в ст. 106 Лесного кодекса Российской Федерации.

Платежи за пользование лесным фондом, находящимся в ведении МПР России (лесные подати и арендная плата), поступившие на счета лесхозов, составили 1910,8 млн. рублей, из них:

- платежи в виде разницы между размерами ставок, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определенных по результатам аукционов, или предусмотренных договорами аренды участков лесного фонда и минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню - 1775,1 млн. рублей;

- плата, поступившая лесхозам по рубкам промежуточного пользования и прочим рубкам, - 53,3 млн. рублей;

- лесные подати за другие виды пользования - 82,4 млн. рублей.

Кроме того, на счета лесхозов поступили средства в объеме 4666,4 млн. рублей, включающие следующие виды денежных поступлений:

- суммы неустоек за нарушение лесохозяйственных требований - 161,5 млн. рублей;

- плата за лесопroduкцию - 2916,4 млн. рублей;

- плата за семена и посадочный материал - 44 млн. рублей;

- плата за оказание транспортных услуг - 145,4 млн. рублей;

- за работы по защитному лесоразведению по договорам - 69 млн. рублей;

- прибыль от переработки и утилизации низкосортной древесины от рубок ухода за лесом - 105 млн. рублей;

- плата, взимаемая при переводе лесных земель в нелесные, - 354,7 млн. рублей;

- прочие поступления - 870,4 млн. рублей.

Плата за пользование лесным фондом, поступившая в бюджетную систему Российской Федерации (лесной налог), за 2000 год составила 2181,2 млн. рублей, из них 64 % поступило в территориальные бюджеты, 36 % - в федеральный бюджет.

Таким образом, платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства составили 8758,3 млн. рублей, в том числе в федеральный бюджет поступило 780,4 млн. рублей, или 9 % от общей суммы поступлений, в территориальные бюджеты - 1400,8 млн. рублей, или, соответственно, 16 %; на счета лесхозов - 6577,2 млн. рублей, или, соответственно, 75 %, из них платежи в виде разницы между минимальными ставками и размерами ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, с учетом повышающих коэффициентов, составили 1775,1 млн. рублей.

Затраты на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

В 2000 году фактически профинансированы затраты на охрану и воспроизводство лесов по МПР России в объеме 8327,7 млн. рублей.

В настоящее время формы государственной бухгалтерской и статистической отчетности, предусматривающие аналитический учет затрат на охрану и воспроизводство лесов, не установлены. В 2000 году аналитический учет затрат на охрану и воспроизводство лесов осуществлялся лесхозами, КПП и МПР России по форме внутриведомственной бухгалтерской отчетности № 10-лх "Отчет о выполнении производственного плана по лесному хозяйству", утвержденной Рослесхозом по согласованию с Минфином России, для отчета за 2000 год и квартальной отчетности в 2001 году, которая с 2001 года переведена в статистическую.

Производственные затраты на ведение лесного хозяйства составили в 2000 году 65 % от общей суммы затрат и включили в себя стоимость выполнения следующих видов работ:

- лесоустроительные работы на площади 18,4 млн. гектаров, выполненные на договорной основе с государственными лесоустроительными предприятиями за счет средств федерального бюджета на сумму 109,6 млн. рублей;

- работы по отводу лесосек под рубки главного и промежуточного пользования на площади 2011 тыс. гектаров, затраты на которые составили 121,8 млн. рублей;

- проведение рубок промежуточного пользования на площади 1044 тыс. гектаров, на которые затрачено 1732,6 млн. рублей;

- работы по лесовосстановлению стоимостью 763,6 млн. рублей;

- лесозащитные работы стоимостью 66 млн. рублей;

- затраты на мероприятия по охране лесов от пожаров составили 895,4 млн. рублей, по тушению лесных пожаров - 577,5 млн. рублей. Кроме того, на авиационную охрану лесов на площади 697 млн. гектаров израсходовано за счет средств федерального бюджета 232,6 млн. рублей.

В затраты на мероприятия по охране лесов от пожаров по строке 730 "Прочие расходы" формы №10-лх включены расходы по содержанию лесной охраны, а именно мастеров и лесников, в объеме 232,6 тыс. рублей.

Общепроизводственные расходы составили 751,2 млн. рублей, из них оплата наемного и содержание собственного транспорта - 52 %, затраты на текущий ремонт зданий и сооружений - 17 %, прочие расходы - 31 процент.

Затраты на содержание лесохозяйственного аппарата составили 2272,9 млн. рублей, или 27 % от общих затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, из них 74 % составила оплата труда с начислениями, приобретение предметов снабжения - 12 %, командировочные и служебные разъезды, оплата коммунальных услуг - 5 %, прочие расходы - 9 процентов.

МПП России не имеет информации о конкретном использовании средств, отраженных по строке 860 и строке 940 "Прочие расходы" формы №10-лх в объемах, соответственно, 233 млн. рублей и 211 млн. рублей.

Среднесписочная численность работников лесного хозяйства - 188 тыс. человек, фонд оплаты труда - 2843,2 млн. рублей, средняя заработная плата 1 работающего - 1260 рублей в месяц.

МПП России не располагает сведениями о средней численности и заработной плате по категориям работников в лесном хозяйстве за 2000 год.

Источники покрытия затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

В соответствии со статьями 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации расходы на содержание федерального органа управления лесным хозяйством, его территориальных органов, национальных парков, в том числе на капитальный ремонт зданий и сооружений, осуществление мероприятий по охране лесов и борьбе с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса, выполнение работ по строительству лесохозяйственных дорог, гидролесомелиоративных работ, семеноводство, ведение мониторинга, государственного лесного кадастра и учета лесного фонда, лесоустройство, научно - исследовательские, опытно-конструкторские и проектные работы в области лесного хозяйства, подготовку кадров для лесного хозяйства, обеспечение форменным обмундированием работников лесного хозяйства, а также капитальные вложения в охрану и защиту лесов, развитие социальной сферы лесного хозяйства финансируются за счет средств федерального бюджета, а также средств, полученных в виде платежей за пользование лесным фондом, от распоряжения государственным имуществом и управления объектами федеральной собственности (собственные средства лесхозов).

Расходы на воспроизводство лесов финансируются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

За счет средств лесного дохода и внебюджетных средств фактически профинансированы затраты на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, по МПП России в объеме 9960,3 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 2578,8 млн. рублей, или 26 %, из территориальных бюджетов - 804,3 млн. рублей, или 8 %, за счет собственных средств лесхозов - 6577,2 млн. рублей или 66 процентов.

Согласно своду данных по форме бухгалтерского отчета №18-лх "Отчетная ведомость по движению и расходованию ассигнований" за 2000 год, поступивших от территориальных органов МПП России, большинством регионов не выполняются требования ст.108 Лесного кодекса Российской Федерации в части финансирования расходов на воспроизводство лесов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. На воспроизводство лесов в 2000 году требовалось по нормативам 1898 млн. рублей, фактически израсходовано 1206 млн. рублей, из них из бюджетов субъектов Российской Федерации - 421 млн. рублей, или 35 процентов.

Как показала проверка в КПП по Архангельской области, фактически профинансированы затраты на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные

расходы, в объеме 241,5 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 41,4 млн. рублей или 17 %, внебюджетных средств (собственные средства лесхозов) - 200,1 млн. рублей или 83 процента.

Законом Архангельской области об областном бюджете на 2000 год не предусмотрено финансирование работ по воспроизводству лесных ресурсов. В условиях полного обеспечения Архангельской области поступлениями платы за пользование лесным фондом в нарушение статей 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации в 2000 году не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в размере 35,2 млн. рублей.

Закон Архангельской области об областном бюджете на 2001 год содержит аналогичные несоответствия федеральному законодательству.

Анализ своевременности и равномерности выделения средств из федерального бюджета и выявление возможных отклонений от установленных показателей в части направления финансовых средств, предусмотренных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

В соответствии с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2000 год”, с учетом последующих изменений, финансирование по разделу, подразделу 0902 “Лесные ресурсы” в объеме 2451,4 млн. рублей предусмотрено осуществлять по трем федеральным целевым программам - “Леса России”, “Охрана лесов от пожаров”, “Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков” по следующим видам расходов: 223 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий” - 1828,6 млн. рублей; 225 “Организация и содержание заповедников и национальных парков” - 62,6 млн. рублей; 227 “Финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров” - 560,2 млн. рублей.

Уточненной бюджетной росписью и соответствующим ей лимитом бюджетных обязательств на 2000 год по разделу, подразделу “Лесные ресурсы”, доведенной Минфином России письмом от 1 февраля 2001 г. № 02-03-13 до МПР России, предусмотрено финансирование в объеме 2450,7 млн. рублей, в том числе на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных работ - 1827,8 млн. рублей, организацию и содержание национальных парков - 62,6 млн. рублей, финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров - 560,2 млн. рублей.

Отклонение от Федерального закона “О федеральном бюджете на 2000 год” в размере 0,8 млн. рублей связано с уменьшением Минфином России объема финансирования на размер нецелевого использования бюджетных средств.

МПР России 3.01. 2001 г. доведены уточненные лимиты бюджетных обязательств на 2000 год, предусматривавшие финансирование подведомственных структур-бюджетополучателей по виду расходов 223 в объеме 1827,8 млн. рублей и на 96,7 млн. рублей превышающие первоначальный лимит.

Минфином России нарушена статья 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части своевременности составления бюджетной росписи, МПР России нарушена статья 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части доведения лимитов бюджетных обязательств на 2000 год после завершения финансового года, а также не обоснованы в полном объеме изменения лимитов бюджетных обязательств.

Фактическое финансирование из средств федерального бюджета по разделу, подразделу “Лесные ресурсы” с учетом переходящих остатков МПР России составило 100 % от лимита бюджетных обязательств.

Подведомственными МПР России организациями в федеральный бюджет по разделу, подразделу 0902 возвращены неиспользованные на 1.01. 2001 г. средства в объеме 6,1 млн. рублей, в том числе выделенные на лесоохранные и лесовосстановительные работы 3,9 млн. рублей; содержание национальных парков - 0,3 млн. рублей; тушение лесных пожаров - 1,9 млн. рублей.

МПР России из 2450,7 млн. рублей - общего объема финансирования на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, выделенного из федерального бюджета в 2000 году, направлено:

- территориальным органам МПР России на выполнение работ по охране и воспроизводству лесных ресурсов - 1502,3 млн. рублей;
- согласно заключенным договорам о выполнении работ государственным лесоустроительным предприятиям - 110 млн. рублей; научно-исследовательским организациям - 28,6 млн. рублей; институтам повышения квалификации - 6,5 млн. рублей;
- Центральной базе авиационной охраны лесов "Авиалесоохрана" на выполнение работ по охране лесов и тушению лесных пожаров - 630,2 млн. рублей;
- государственному учреждению "Российский центр защиты леса" на выполнение работ по лесозащите - 28 млн. рублей;
- управлению делами Рослесхоза, департаменту финансов МПР России, на счет МПР России - 91,5 млн. рублей;
- административно-хозяйственному управлению МПР России - 41,7 млн. рублей;
- Российскому музею леса - 4,1 млн. рублей;
- другим организациям, выполняющим лесохозяйственные мероприятия, - 7,8 млн. рублей.

Из общего объема средств в сумме 91,5 млн. рублей, перечисленных управлению делами Рослесхоза, департаменту финансов МПР России, на счет МПР России направлены: Российскому государственному проектно-изыскательскому институту по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов "Росгипролес" - 14,4 млн. рублей; Всероссийскому научно-исследовательскому и информационному центру по лесным ресурсам (ВНИИЦлесоресурс) - 6,2 млн. рублей; Центральному опытно-конструкторскому бюро лесохозяйственного машиностроения (ЦОКБлесхозмаш) - 1,2 млн. рублей; Лесной машинно-испытательной станции (ЛМИС) - 0,7 млн. рублей; трем лесоустроительным предприятиям - 33,4 млн. рублей; ФГУ "Рослесинфорг" - 5,6 млн. рублей; Уральскому институту повышения квалификации - 2,2 млн. рублей; пресс-видеоцентру Минсельхозпрода России - 0,4 млн. рублей; ЗАО "Росагросервис" - 27,4 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что с институтом "Росгипролес" заключены договоры на выполнение работ стоимостью 15,6 млн. рублей, из которых перечислено платежными поручениями по актам выполненных работ 14,4 млн. рублей. Заключено договоров, в смету которых включен текущий ремонт административного здания, занимаемого институтом "Росгипролес", на 12,7 млн. рублей, из них стоимость текущего ремонта - 9,65 млн. рублей. Перечислено по данным договорам 12,2 млн. рублей. Включение в стоимость договорных проектно-изыскательских работ и финансирование текущего ремонта здания института "Росгипролес" в объеме 9,65 млн. рублей по разделу, подразделу 0902 "Лесные ресурсы" повлекло использование средств федерального бюджета не по целевому назначению.

С ВНИИЦлесоресурсом заключены договоры на сумму 9,3 млн. рублей, стоимость выполненных работ согласно представленным актам выполненных работ составляет 6,5 млн. рублей, из них профинансировано 6,3 млн. рублей. Не выполнены договорные обязательства по проведению лесоустроительных работ в объеме 3,4 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что административно-хозяйственным управлением МПР России произведена оплата работ, связанных с программным обеспечением, на основании договоров, заключенных с ФГУ "Рослесинфорг", в размере 41,7 млн. рублей. Стоимость договорных работ не обоснована сметным расчетом. В том числе произведена оплата работ по разработке и внедрению системы электронного документооборота в МПР России в здании по ул. Пятницкая, д.59/19 с использованием Internet технологии с выходом в глобальные системы электронной связи в размере 5,5 млн. рублей.

Административно-хозяйственным управлением МПР России произведена оплата работ по разработке пакета прикладных программ обработки статистической отчетности для использования в территориальных органах управления с созданием и ведением баз данных статистической отчетности по всем видам деятельности МПР России, включая водную, геологическую, экологическую, научную, административно-хозяйственную и другие виды деятельности.

Из общего объема ассигнований, выделенных из федерального бюджета в 2000 году на охрану лесных ресурсов, 1441,9 млн. рублей, или 59 %, направлено на оплату труда с начислениями.

Из общего объема затрат на тушение лесных пожаров 415,7 млн. рублей, или 86 %, израсходовано на прочие текущие расходы. МПР России и подведомственные ему структуры не располагают данными о конкретном направлении указанных средств.

Объем финансирования мероприятий по тушению лесных пожаров и кассовые расходы превышают фактические расходы на 65,5 млн. рублей.

Фактические расходы по лесоохранным и лесовосстановительным мероприятиям превышают кассовые расходы и соответственно объем финансирования на 7,5 млн. рублей.

Подведомственные МПР России организации постоянно имеют кредиторскую задолженность по разделу, подразделу 0902 "Лесные ресурсы", которая на 1.01. 2000 г. составляла 211,2 млн. рублей (из них по расходам на тушение лесных пожаров - 177,2 млн. рублей); на 1.01. 2001 г. - 174 млн. рублей (из них по расходам на тушение лесных пожаров - 109,3 млн. рублей).

За счет текущего финансирования в пределах утвержденных лимитов бюджетных обязательств в 2000 году погашена переходящая кредиторская задолженность в объеме 68 млн. рублей, из них на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров - 67,9 млн. рублей.

Оценка обоснованности и экономической целесообразности направления средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

Объем финансирования охраны и воспроизводства лесных ресурсов, предусмотренный Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2000 год", лишь на 21,5 % обеспечивает бюджетную заявку МПР России.

Несмотря на дефицит бюджетных ассигнований для полного удовлетворения расчетной потребности в финансировании лесохозяйственных и лесоохранных работ, на счетах подведомственных МПР России организаций-бюджетополучателей остались неиспользованные средства, поступившие из федерального бюджета, в объеме 6,1 млн. рублей, из территориальных бюджетов - 7,4 млн. рублей, внебюджетные - в объеме 234,9 млн. рублей. В то же время объем финансирования лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий за счет средств федерального бюджета меньше фактических расходов на 7,5 млн. рублей. Кроме того, организации МПР России имели кредиторскую задолженность на 1.01. 2001 г. по всем видам расходов по разделу, подразделу 0902 в объеме 174 млн. рублей.

В 2000 году в результате проверок, осуществленных органами федерального казначейства Минфина России, нецелевое использование средств федерального бюджета по разделу, подразделу 0902 "Лесные ресурсы" составило 1,2 млн. рублей, в связи с чем Минфином России уменьшен объем финансирования.

В ходе настоящей проверки выявлено нецелевое использование средств федерального бюджета в размере 9,65 млн. рублей.

Указанные факты свидетельствуют о неэффективной деятельности МПР России и подведомственных ему структур в части финансового контроля за использованием средств, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов.

В 2000 году объем расходов МПР России на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные затраты, составил 9893,6 млн. рублей, что в расчете на 1 куб. метр расчетной

лесосеки по рубкам главного пользования составило 19 рублей, а с учетом ущерба, нанесенного лесными пожарами и самовольными порубками, - 24 рубля.

Сумма поступивших платежей за пользование лесным фондом и внебюджетных средств составила 8758,3 млн. рублей, что в расчете на 1 куб. метр использованной древесины от рубок главного и промежуточного пользования составило 58 рублей, из них плата за пользование лесным фондом, поступившая в бюджетную систему Российской Федерации, - 15 рублей.

Таким образом, в 2000 году сумма доходов в расчете на 1 куб. метр использованной древесины превысила сумму расходов на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в расчете на 1 куб. метр расчетной лесосеки на 39 рублей, а с учетом ущерба, нанесенного лесными пожарами и самовольными порубками, - на 31 рубль.

Основным показателем, обосновывающим целесообразность затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, является оценка состояния лесного фонда. По данным государственного учета лесного фонда, по состоянию на 1.01. 2001 г. общая площадь земель лесного фонда по сравнению с данными на 1.01. 2000 г. увеличилась на 406 тыс. гектаров, покрытые лесной растительностью земли - на 101 тыс. гектаров, однако запас насаждений уменьшился на 27 млн. куб. метров. Произошло ухудшение породного состава и возрастной структуры лесов. Площадь хвойных насаждений уменьшилась на 1038 тыс. гектаров, запас древесины в хвойных насаждениях уменьшился на 131 млн. куб. метров. Ухудшение качественных характеристик лесного фонда произошло в результате перевода лесных земель в нелесные и передачи их другим землепользователям, вырубки спелых насаждений, уничтожения леса пожарами и вредителями. Указанные факты свидетельствуют о неэффективном управлении МПР России лесными ресурсами в 2000 году.

Важнейшим аспектом эффективности распоряжения лесными ресурсами является их правильный учет и оценка, осуществляемые при лесоустройстве. Однако МПР России уделяется недостаточное внимание проведению лесоустройства на территории Российской Федерации, в результате чего в 2000 году большинство лесоустроительных предприятий не выполнили в полном объеме работы, предусмотренные планом лесоустроительных работ и договорными обязательствами. Несмотря на неоднократные предложения Счетной палаты Российской Федерации, сделанные по результатам предыдущих проверок, МПР России не обеспечено целевое финансирование лесоустроительных работ за счет средств федерального бюджета с учетом обоснованной стоимости конкретных видов выполняемых работ, не пересмотрен прецедент на лесоустроительные работы, действующие с 1991 года.

Одновременно с этим, проверка в КПП по Архангельской области показала, что в связи с несвоевременным проведением лесоустройства лесхозы проводят лесохозяйственные мероприятия с нарушением требований ст. 74 Лесного кодекса Российской Федерации, запрещающей ведение лесного хозяйства и лесопользования без лесоустройства. При экспертной оценке лесохозяйственных работ в Северодвинском лесхозе Архангельской области установлено, что затраты на их проведение нецелесообразны, поскольку они не привели к улучшению состояния лесного фонда.

Отчетность о выполнении производственного плана по лесному хозяйству за 2000 год показывает, что в целом по МПР России вместо запланированного объема работ по проведению рубок, являющихся непосредственной мерой ухода за лесом, проводятся работы, преследующие цель получения ликвидной древесины для реализации, в процессе которых заготовлено 20 млн. куб. метров древесины, реализованной на сумму 3028 млн. рублей. Таким образом, лесхозы МПР России при проведении мероприятий по уходу за лесом руководствовались не лесоводственной целесообразностью, а стремлением получить дополнительный доход от реализации заготовленной древесины, что противоречит основным задачам МПР России в области воспроизводства лесных ресурсов, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности.

Важнейшей задачей, возложенной на МПР России, является охрана лесов от пожаров и лесонарушений.

Согласно данным статистической отчетности МПР России по формам № 5-лх и № 5-лесхоз с 1996 года по 2000 год число случаев незаконных порубок леса увеличилось с 22 тысяч до 30 тысяч, объем незаконно срубленной древесины вырос в 1,8 раза и составил 732 тыс. куб. метров, а ущерб, причиненный лесному хозяйству, составил в 2000 году 486 млн. рублей, что в 5,2 раза больше, чем в 1996 году. В лесах, находящихся в ведении МПР России, возникло более 18 тыс. лесных пожаров. Огнем пройдено 1,8 млн. гектаров. Ущерб, причиненный лесному хозяйству, оценивается в 3750 млн. рублей, что более чем в 3 раза превышает затраты на мероприятия по охране лесов и тушению лесных пожаров.

Как показала проверка в КПП по Архангельской области, численность лесников и мастеров леса почти в 2 раза меньше предусмотренного расчетными параметрами, установленными лесоустройством. Средняя площадь обхода, охраняемого 1 лесником, согласно расчетным параметрам лесоустройства - 15,8 тыс. гектаров, фактическая - 27,4 тыс. гектаров.

Занижение численности лесников и мастеров леса и отсутствие их мобильности является одним из факторов снижения эффективности их деятельности, в результате чего государству в 2000 году нанесен значительный ущерб.

Кроме того, занижение численности лесной охраны, а также несвоевременное проведение лесоустройства лесного фонда отрицательно сказывается на осуществлении основных функций лесхозов по контролю за отпуском леса на корню лесопользователям.

Изучение материалов предыдущих проверок, проведенных контролирующими финансовыми органами по рассматриваемым вопросам. Принятые меры по устранению выявленных нарушений

По итогам работы за 1999 год Счетной палатой Российской Федерации проведены комплексная документальная ревизия расходной части исполнения федерального бюджета в Рослесхозе; комплексная ревизия полноты финансирования и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в Республике Карелия; проверка целевого использования средств федерального бюджета, выделенных Центральному государственному лесостроительному предприятию, Всероссийскому научно-исследовательскому институту лесоводства и механизации лесного хозяйства, Всероссийскому институту повышения квалификации руководящих работников и специалистов лесного хозяйства.

Представления Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведенных контрольных мероприятий выполнены не полностью, указанные в них нарушения продолжали иметь место в период проведения настоящей проверки:

- не обеспечено целевое финансирование лесостроительных работ за счет средств федерального бюджета с учетом обоснованной стоимости конкретных видов выполняемых работ, не пересмотрены тарифы на лесостроительные работы, действующие с 1991 года;

- не согласован на федеральном уровне вопрос передачи в оперативное управление Карельской базе авиационной охраны лесов имущества государственного предприятия "Петрозаводское авиационное предприятие", являющегося объектом федеральной собственности, источники финансирования затрат на содержание авиатехники и указанного имущественного комплекса не определены;

- не приняты необходимые меры по передаче плотины Вамско-Водлинского гидроузла в федеральную собственность и оперативное управление национального парка "Водлозерский", расположенного на территории Республики Карелия и Архангельской области, а также финансированию строительства новых сооружений.

В 2000 году проверок целевого использования средств федерального бюджета, выделенных на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, другими федеральными органами финансового контроля в МПР России не проводилось.

В порядке внутриведомственного контроля контрольной финансовой службой МПР России проведено 4 ревизии в лесхозах, находящихся в ведении КПР в субъектах Российской Федерации, и Центральной базе авиационной охраны лесов “Авиалесоохрана”, в ходе которых выявлены нарушения ведения бухгалтерского учета и договорной дисциплины. КПР в субъектах Российской Федерации осуществлялся внутриведомственный контроль.

Выводы

1. В 2000 году в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 8758,3 млн. рублей, из них в федеральный бюджет - 9 %, в территориальные бюджеты - 16 %, на счета лесхозов - 75 процентов.

2. Фактически на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные затраты, направлено 9960,3 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 26 %, средств территориальных бюджетов - 8 %, собственных средств лесхозов - 66 процентов.

3. В нарушение требований ст. 108 Лесного кодекса Российской Федерации проведение работ по воспроизводству лесов из бюджетов субъектов Российской Федерации не профинансировано на 1477 млн. рублей.

4. Закон Архангельской области “Об областном бюджете на 2000 год” нарушает принципы распределения платежей за пользование лесным фондом, изложенные в статьях 106 и 108 Лесного кодекса Российской Федерации, в результате чего в условиях полного обеспечения Архангельской области поступлениями платы за пользование лесным фондом не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в размере 35,1 млн. рублей.

Аналогичные несоответствия федеральному законодательству содержатся в законе Архангельской области “Об областном бюджете на 2001 год”.

5. Финансовый контроль за формированием лесного дохода со стороны органов исполнительной власти осуществлялся неэффективно, в результате чего:

- по состоянию на 1 января 2001 г. лесопользователями не внесены в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов платежи за пользование лесным фондом в сумме 1260,6 млн. рублей;

- упущенная выгода от использования заниженных по сравнению с аукционной ценой ставок лесных податей, установленных Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила 2016 млн. рублей;

- в нарушение статьи 3 Федерального закона “О бухгалтерском учете” формы государственной бухгалтерской отчетности, предусматривающие аналитический учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом, не установлены, что исключает возможность осуществления контроля и анализа плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом в бюджетную систему Российской Федерации;

- МПР России не в полной мере обеспечены своевременная и достоверная оценка лесосек, отведенных в рубку, учет и контроль за отпуском древесины на корню коммерческим структурам.

6. Минфином России нарушено требование статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части своевременного доведения до МПР России бюджетной росписи по разделу, подразделу 0902 “Лесные ресурсы”. МПР России в нарушение требований статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации лимиты бюджетных обязательств на 2000 год доведены до подведомственных организаций-бюджетополучателей после завершения финансового года, вносимые изменения не всегда обоснованы.

7. Деятельность МПР России в осуществлении финансового контроля за целевым и эффективным использованием денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов не соответствует требованиям статей 34 и 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в результате чего:

- объем средств федерального бюджета по разделу, подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, использованных не по целевому назначению, выявленный в ходе проверок, осуществленных

органами федерального казначейства Минфина России, составил в 2000 году 1,2 млн. рублей, в связи с чем Минфином России уменьшен объем финансирования;

- объем средств федерального бюджета по разделу, подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, использованных не по целевому назначению за счет включения в стоимость договорных проектно-изыскательских работ и финансирования текущего ремонта здания института “Росгипролес”, выявленный в ходе настоящей проверки, составил 9,65 млн. рублей;

- при наличии кредиторской задолженности в целом по МПР России в объеме 174 млн. рублей на счетах подведомственных организаций-бюджетополучателей остались неиспользованные денежные средства в объеме 248,4 млн. рублей;

- МПР России не располагает полной информацией об использовании средств, направленных на содержание лесохозяйственного аппарата, тушение лесных пожаров, о средней численности и заработной плате по категориям работников в лесном хозяйстве;

- в нарушение требований статьи 23 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” необходимые меры по устранению выявленных нарушений по результатам предыдущих проверок осуществлены не в полном объеме.

8. МПР России не обеспечено выполнение требований, предусмотренных статьей 50 Лесного кодекса Российской Федерации, а также пунктами 44 и 46 Положения о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 г. № 726, а именно:

- за 2000 год в результате перевода лесных земель в нелесные и передачи их другим землепользователям, вырубки спелых насаждений, уничтожения леса пожарами и вредителями произошло ухудшение качественных характеристик лесного фонда;

- в результате неудовлетворительной охраны лесов в 2000 году незаконными рубками леса и лесными пожарами государству нанесен ущерб, который оценивается согласно данным статистической и бухгалтерской отчетности МПР России в 4236 млн. рублей, что более чем в 3 раза превышает затраты на мероприятия по охране лесов и тушению лесных пожаров;

- МПР России не обеспечена потребность в проведении лесоустроительных работ. Так, в нарушение требований статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации в 30 % лесхозов Архангельской области ведение лесного хозяйства и лесопользования осуществлялось без лесоустройства. Большинство государственных лесоустроительных предприятий не осуществило в полном объеме работы, предусмотренные планом лесоустроительных работ и договорными обязательствами;

- несмотря на неоднократные предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок не обеспечено целевое финансирование лесоустроительных работ за счет средств федерального бюджета с учетом обоснованной стоимости конкретных видов выполняемых работ, не пересмотрен прејскурант на лесоустроительные работы, действующий с 1991 года.

Предложения

Для устранения выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков необходимо направить представления со следующими основными требованиями и рекомендациями:

1. Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову:

- повысить эффективность финансового контроля за использованием денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, обеспечить безусловное исполнение требований Бюджетного кодекса Российской Федерации; применить меры дисциплинарной ответственности к должностным лицам, допустившим нецелевое использование средств федерального бюджета в объеме 9,65 млн. рублей;

- обеспечить своевременную и достоверную оценку лесосек, назначенных в рубку, учет и контроль за отпуском древесины на корню коммерческим структурам. Создать

необходимые условия для проведения лесоустроительных работ на территории лесного фонда Российской Федерации в соответствии с расчетной потребностью;

- пересмотреть параметры площади лесного фонда, охраняемой лесниками, и соответствующей численности лесной охраны, исходя из реальных экономических потребностей и финансовых возможностей МПР России;

- обеспечить аналитический учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом и контроль за своевременностью внесения платежей в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов;

- обеспечить проведение лесохозяйственных мероприятий в соответствии с требованиями статей 50, 74 Лесного кодекса Российской Федерации;

- исполнить представления Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок, а именно:

- обеспечить финансирование лесоустроительных работ за счет средств федерального бюджета с учетом обоснованной стоимости конкретных видов выполняемых работ;

- пересмотреть прејскуранты на лесоустроительные работы, действующие с 1991 года;

- согласовать передачу в оперативное управление и решить вопрос о целесообразности финансирования затрат на содержание авиатехники и имущественного комплекса государственного предприятия "Петрозаводское авиационное предприятие", переданного в долгосрочное пользование Карельской базе авиационной охраны лесов;

- принять необходимые меры по передаче плотины Вамско-Водлинского гидроузла в федеральную собственность и оперативное управление национальному парку "Водлозерский", находящемуся на территории Республики Карелия и Архангельской области, а также о финансировании строительства новых сооружений.

2. Первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А. В. Улюкаеву:

- принять необходимые меры по своевременному доведению до распорядителей и получателей бюджетных средств бюджетной росписи в сроки, установленные в соответствии со статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- на основании статей 283, 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации взыскать с МПР России средства федерального бюджета в размере 9,65 млн. рублей, использованные не по целевому назначению;

- рассмотреть вопрос о неудовлетворительном состоянии финансовой дисциплины МПР России, являющегося распорядителем средств федерального бюджета, выделяемых на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, с применением мер ответственности, предусмотренных статьями 282, 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 75 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2000 год";

- принять меры, направленные на своевременное повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, до уровня не менее 20 % от рыночных цен на круглые лесоматериалы, а также с учетом аукционных цен за 1 обезличенный куб. метр древесины, отпускаемой на корню;

- установить формы государственной бухгалтерской отчетности, предусматривающие аналитический учет плановых и фактических платежей за пользование лесным фондом, а также затрат на ведение лесного хозяйства.

3. Главе администрации Архангельской области А.А. Ефремову:

- принять своевременные меры по корректировке конкретных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в зависимости от рыночных цен на круглые лесоматериалы и аукционных цен на отпуск древесины на корню;

- максимально использовать возможность продажи леса на корню с аукционов, являющихся наиболее эффективной формой реализации леса;

- не допускать нарушения требований статей 106, 108 Лесного кодекса Российской Федерации в части финансирования расходов на воспроизводство лесов при формировании бюджета Архангельской области.

4. Направить отчет о результатах проверки полномочному представителю Президента Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу В.В. Черкесову.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ