

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 44 (369) “О результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и за истекший период 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край) (с участием Контрольно-бюджетной палаты Законодательной Думы Хабаровского края)”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову, первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву, губернатору Хабаровского края В.И. Ишаеву.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К.Б. Пуликовскому, в Законодательную Думу Хабаровского края.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и за истекший период 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край)

Основание для проведения проверки: пункт 1.5.9.2.16 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год.

Цель проверки

Проверить эффективность и целевое использование средств федерального бюджета, выделенных в 2002 году и I полугодии 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в Министерстве природных ресурсов Российской Федерации (далее - МПР России) и подведомственных ему структурах в Дальневосточном федеральном округе (Хабаровский край).

Предмет проверки

Средства федерального бюджета, выделенные в 2002 году и I полугодии 2003 года на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также средства, полученные в виде платы за пользование лесным фондом.

Объекты проверки

МПР России; Центральная база авиационной охраны лесов “Авиалесоохрана” (далее - Авиалесоохрана); Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства (далее - ВНИИЛМ); Главное управление природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю (далее - Хабаровское ГУПР); Советский лесхоз; Хабаровский селекционно-семеноводческий центр (далее - Хабаровский центр); Дальневосточная база авиационной охраны лесов (далее - Дальневосточная авиабаза); Дальневосточное государственное лесоустроительное предприятие (далее - Дальлес-

проект); Дальневосточный научно-исследовательский институт лесного хозяйства (далее - ДальНИИЛХ).

Сроки проведения проверки: с 1 сентября по 14 ноября 2003 года.

Результаты проверки

1. Перечень направлений деятельности объектов проверки

Министерство природных ресурсов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны лесных ресурсов, а также координирующим в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

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 года № 726.

Для выполнения задач в области использования, охраны и воспроизводства лесных ресурсов, возложенных на МПР России, в его составе в 2002 году функционировали 82 главных управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России в субъектах Российской Федерации (далее - ГУПРы) и 1780 подведомственных им лесхозов, 13 государственных лесохозяйственных предприятий, ФГУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», в состав которой входили 24 авиабазы, ФГУ «Российский центр защиты леса» («Рослесозащита»), Центральная лесосеменная станция «Центрлесем», ФГУП «Рослесинфорг», Российский музей леса, Российский государственный проектно-изыскательский институт по проектированию лесохозяйственных предприятий и природоохранных объектов «Росгипролес», ВНИИЛМ, ДальНИИЛХ, другие научные и проектные организации. В ведении МПР России находится 1113,8 млн. га лесного фонда на территории Российской Федерации.

В ходе проверки установлены нарушения статей 48, 51, 52 Гражданского кодекса Российской Федерации в части оформления учредительных документов лесхозов Хабаровского ГУПРа и авиабаз, что влечет нелегитимность указанных юридических лиц.

В нарушение статей 72, 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 5 статьи 3 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» ВНИИЛМ и Авиалесоохрана, являясь бюджетными учреждениями, в 2002 году осуществляли функции государственных заказчиков на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России, а также функции распорядителей средств федерального бюджета между другими бюджетными учреждениями.

Указанные виды деятельности не предусмотрены уставом ВНИИЛМа, не соответствуют предмету основной деятельности научно-исследовательского института, установленной в соответствии с требованиями статьи 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

2. Источники формирования доходов от использования лесного фонда и финансирования затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

Федеральными законами «О федеральном бюджете на 2002 год» и «О федеральном бюджете на 2003 год» приостановлено действие статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации, однако, вопросы поступления лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, указанными законами не урегулированы. Зачисление лесных податей и арендной платы в размере минимальных ставок

за древесину, отпускаемую на корню, в 2002 году осуществлялось в бюджеты субъектов Российской Федерации, в 2003 году - в федеральный бюджет.

Статьями 8 и 17 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрено, что средства, поступающие за счет отчислений лесных податей и арендной платы сверх минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, и платы за перевод лесных земель в нелесные и изъятие земель лесного фонда, в размере 100 % направляются в федеральный бюджет, объем поступления в федеральный бюджет неналоговых доходов от использования лесного фонда (код 2010616) - 1950000 тыс. рублей. Фактически поступило в федеральный бюджет 1950833 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 3392221 тыс. рублей.

Статьями 7 и 14 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год” предусмотрено, что в 2003 году 50 % указанных выше средств зачисляются в доходы федерального бюджета, 50 % - в доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, объем поступления в федеральный бюджет доходов от использования лесного фонда - 2026000 тыс. рублей. За I полугодие 2003 года поступило в федеральный бюджет 1139832 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 1817686 тыс. рублей.

В 2002 году профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов подведомственных МПР России организаций в объеме 15993565 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 5869853 тыс. рублей, или 37 %, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 1320624 тыс. рублей, или 8 %, внебюджетных средств - 8803088 тыс. рублей, или 55 процентов. В I полугодии 2003 года профинансированы расходы в объеме 8165922 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 2410603 тыс. рублей, или 30 %, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов - 687228 тыс. рублей, или 8 %, внебюджетных средств - 5068091 тыс. рублей, или 62 процента.

По Хабаровскому краю в 2002 году профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов в объеме 433921 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 204774 тыс. рублей, или 47 %, средств краевого и местных бюджетов - 1385 тыс. рублей, или 0,3 %, внебюджетных средств - 227762 тыс. рублей, или 52 процента. В I полугодии 2003 года профинансированы расходы в объеме 164612 тыс. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 44940 тыс. рублей, или 27 %, средств краевого и местных бюджетов - 966 тыс. рублей, или 1 %, внебюджетных средств - 118706 тыс. рублей, или 72 процента.

В большинстве субъектов Российской Федерации не выполнялись требования статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации в части финансирования расходов на воспроизводство лесов за счет средств бюджетов этих субъектов. Согласно утвержденным МПР России нормативам на воспроизводство лесов в 2002 году требовалось 4750 млн. рублей, фактически израсходовано 2166 млн. рублей, из них профинансировано из бюджетов субъектов Российской Федерации 1034 млн. рублей. На 2003 год потребность в средствах составила 4540 млн. рублей, предусмотрено выделить из бюджетов субъектов Российской Федерации 1410 млн. рублей. По большинству субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, лесной доход превышает сумму нормативных затрат. Так, по Амурской области сумма поступившего лесного дохода превышает сумму нормативных затрат на воспроизводство лесов на 15 млн. рублей, по Сахалинской области - в 3 раза, однако, финансирование из бюджета Сахалинской области произведено лишь на 78 процентов. В соответствии с требованиями Лесного кодекса Российской Федерации финансирование затрат на воспроизводство лесов произведено в полном объеме только по Еврейской автономной области.

В консолидированный бюджет Хабаровского края поступили платежи за пользование лесным фондом в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, в объеме 158669 и 56102 тыс. рублей. Согласно утвержденным МПР России нормативам затрат, для выполнения намеченных мероприятий по воспроизводству лесов требовалось 265200 и 117000 тыс. рублей, соответственно. Фактические расходы на проведение работ составили 55100 и 27100 тыс. рублей и профинансированы в основном за счет внебюджетных средств лесхозов. В нарушение статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации в 2002 году не профинансированы расходы на воспроизводство лесов в объеме 53715 тыс. рублей.

На основании федеральной целевой программы “Экология и природные ресурсы России на 2002-2010 годы”, подпрограммы “Леса” разработана программа “Лесовосстановление в лесном фонде Российской Федерации на 2003-2010 годы по Хабаровскому краю”, основные показатели которой утверждены МПР России и согласованы с правительством Хабаровского края. Ежегодный объем финансирования мероприятий программы из бюджета Хабаровского края должен составить в среднем 129365 тыс. рублей. Указанная программа находится на утверждении в правительстве Хабаровского края.

Законом Хабаровского края от 31 января 2002 года № 9 “О бюджетной системе Хабаровского края на 2002 год” предусмотрено формирование доходов края за счет платежей за пользование лесным фондом в объеме 31333 тыс. рублей и утверждены нормативы отчислений платежей за пользование лесным фондом в бюджеты городов и районов в размере 80 %, в краевой бюджет - 20 процентов. Расходы на воспроизводство лесных ресурсов законом не предусмотрены в нарушение требований статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 76 бюджетного кодекса Хабаровского края, в которой указано, что расходы на обеспечение охраны и воспроизводства природных ресурсов являются совместно финансируемыми из федерального бюджета, краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований.

Законом Хабаровского края от 30 декабря 2002 года № 82 “О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год” предусмотрено формирование доходов края за счет платежей за пользование лесным фондом в объеме 30746 тыс. рублей с сохранением нормативов отчислений платежей за пользование лесным фондом, действовавших в 2002 году. Статьей 9 предусмотрено, что в 2003 году 50 % от сумм поступлений в краевой бюджет минимальных ставок за древесину, отпускаемую на корню, направляются на финансирование воспроизводства лесов. Фактически на 1 июля 2003 года были выделены из местного бюджета средства в размере 966 тыс. рублей.

3. Доходы от использования лесного фонда

3.1. Анализ состояния лесного фонда, перевод лесных земель в нелесные

По данным государственного учета лесного фонда Российской Федерации, за 2002 год общая площадь земель лесного фонда увеличилась на 54,5 тыс. га, площадь покрытых лесной растительностью земель - на 57,7 тыс. га, запас древесины в насаждениях - на 23 млн. куб. м, а в хвойных насаждениях уменьшился на 73 млн. куб. метров.

За 2002 год общая площадь земель лесного фонда Хабаровского края увеличилась на 20,5 тыс. га, площадь покрытых лесной растительностью земель - на 41,3 тыс. га, запас древесины в насаждениях - на 5 млн. куб. м. Площадь хвойных насаждений увеличилась на 12,8 тыс. га, запас древесины в хвойных насаждениях уменьшился на 2,6 млн. куб. метров. Уменьшение запаса хвойных насаждений произошло в результате вырубки спелых насаждений, уничтожения леса пожарами и вредителями.

За 2002 год в Российской Федерации на основании распоряжений Правительства Российской Федерации в лесах I группы переведено 5,3 тыс. га лесных земель в нелесные,

изъято 2 тыс. га. В Хабаровском крае в лесах I группы переведено 0,4 тыс. га лесных земель в нелесные. Кроме того, осуществлялся перевод лесных земель в нелесные в лесах II и III групп по распоряжениям губернатора Хабаровского края на площади 1,4 тыс. га, из них в постоянное пользование - 0,1 тыс. га. Целями перевода лесных земель в нелесные являлись: строительство нефте- и газопроводов, линейных сооружений - 45 % от общей площади перевода; разработка месторождений полезных ископаемых - 44 %; устройство кладбищ, свалок, автозаправочных станций, баз отдыха - 7 %; прочие цели - 4 процентов.

3.2. Лесосечный фонд, включая резервный, оценка леса на корню

Утвержденная расчетная лесосека по рубкам главного пользования лесом на 2002 год в лесах, находящихся в ведении МПР России, составляла 510,5 млн. куб. м, фактически заготовлено 110,6 млн. куб. м древесины, или 21 % от утвержденной лесосеки. В порядке проведения рубок промежуточного пользования заготовлено 22,4 млн. куб. м, прочих рубок - 7,4 млн. куб. м. Общий объем древесины, заготовленной в 2002 году, составил 140,4 млн. куб. м, что на 6,6 млн. куб. м меньше, чем в 2001 году.

Отвод лесосек под рубки главного пользования в 2002 году произведен на площади 819 тыс. га в объеме 123 млн. куб. м лесосечного фонда.

По состоянию на 1 января 2003 года передано в аренду 3074 участка лесного фонда площадью 90 млн. га. Установленный ежегодный размер отпуска древесины в арендуемых участках - 120 млн. куб. м, фактически заготовлено - 73 млн. куб. метров.

За 2002 год общий объем продаж с лесных аукционов составил 20 млн. куб. м, или 18 % от объема отпуска леса, что на 4 млн. куб. м меньше, чем в 2001 году.

По Хабаровскому краю утвержденная расчетная лесосека по рубкам главного пользования лесом на 2002 год составляла 26,5 млн. куб. м, фактически заготовлено - 7,1 млн. куб. м древесины, или 26,8 % от утвержденной лесосеки. В порядке проведения рубок промежуточного пользования и прочих рубок заготовлено 1 млн. куб. м древесины. Общий объем древесины, заготовленной в 2002 году в лесном фонде Хабаровского края, составил 8 млн. куб. м, что на 0,7 млн. куб. м больше, чем в 2001 году.

Отвод лесосек под рубки главного пользования на 2002 год произведен на площади 59,1 тыс. га в объеме 5,3 млн. куб. м, из них резервный лесосечный фонд - 0,7 млн. куб. метров.

Всего по состоянию на 1 января 2003 года лесхозами Хабаровского края передано в аренду 205 участков лесного фонда для заготовки древесины по главному пользованию на общей площади 9 млн. га с установленным ежегодным выпуском древесины в объеме 9 млн. куб. метров.

За 2002 год проведено 59 лесных аукционов. Общий объем продаж составил 0,17 млн. куб. м, или 2 % от объема заготовленной древесины.

3.3. Анализ поступления платы за пользование лесным фондом и внебюджетных средств в бюджетную систему Российской Федерации и на счета лесхозов

Согласно данным статистической отчетности МПР России, сумма неналоговых доходов от лесного хозяйства за 2002 год составила 14334810 тыс. рублей и за I полугодие 2003 года - 8039191 тыс. рублей: в федеральный бюджет поступило 14 % доходов, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 23 %, на счета лесхозов поступили неналоговые доходы лесного хозяйства, составившие 63 % от общего объема поступления средств. Основную часть доходов от использования лесного фонда составляет плата за отпуск древесины на корню по главному пользованию.

Средняя минимальная ставка лесных податей за 1 обезличенный куб. м древесины на корню, сложившаяся на основании постановления Правительства Российской Фе-

дерации от 19 февраля 2001 года № 127, а также с учетом применения коэффициента 1,12 на основании Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год”, составила за 2002 год по Российской Федерации 26,3 рубля, по Хабаровскому краю - 21,4 рубля, за I полугодие 2003 года, соответственно, 22,6 и 17,7 рубля. Средняя ставка лесных податей, сложившаяся с учетом повышающих коэффициентов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составила в 2002 году, соответственно, 37,9 рубля (в 2001 году - 38,8 рубля) и 29,5 рубля; за I полугодие 2003 года - 35,1 и 22,7 рубля. Средняя аукционная цена по Российской Федерации - 64 рубля, по Хабаровскому краю - 115 рублей.

В 2002 году причиталось к уплате по выписанным лесорубочным билетам по рубкам главного пользования 4437170 тыс. рублей, получено - 4124424 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 25 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 72 %, на счета лесхозов - 3 процента. В I полугодии 2003 года получено 1716850 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 18 %, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 81 %, на счета лесхозов - 1 процент.

За отпуск древесины на корню по промежуточному пользованию, прочим рубкам получены платежи в 2002 году в объеме 356164 тыс. рублей и I полугодии 2003 года - 35209 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет поступило 45 и 20 %, соответственно, в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты - 53 и 78 %, на счета лесхозов - по 2 процента.

По МПР России сумма платежей за побочное пользование лесом, пользование лесом в культурно-оздоровительных целях составила в 2002 году 37835 тыс. рублей, I полугодии 2003 года - 23892 тыс. рублей.

В 2002 году объем средств, полученных в виде платы при переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель лесного фонда, составил 502968 тыс. рублей, из них 490470 тыс. рублей перечислено в федеральный бюджет. Средняя сложившаяся плата за 1 га составила 24,8 тыс. рублей. В I полугодии 2003 года при переводе лесных земель в нелесные и изъятии земель поступило 477902 тыс. рублей, из них 50 % - в федеральный бюджет, 50 % - в бюджет субъектов Российской Федерации. Средняя сложившаяся плата за 1 га составила 41,7 тыс. рублей.

По данным статистической отчетности МПР России, помимо доходов от использования лесного фонда имели место следующие виды неналоговых доходов (код 2010000): выручка от реализации лесопродукции от рубок ухода - 54 % от общей суммы неналоговых доходов; выручка от реализации семян и посадочного материала и выполнение работ по защитному лесоразведению - 2 %; возмещение ущерба за нарушение лесного законодательства, штрафы, неустойки, пени и иные средства принудительного изъятия - 3 %; благотворительные взносы и пожертвования - 1 %; прочие доходы и поступления - 40 процентов.

Объем поступления указанных доходов составил в 2002 году и I полугодии 2003 года 9308486 и 5672551 тыс. рублей, соответственно, из них в федеральный бюджет поступило 175070 и 530397 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации - 203006 и 76022 тыс. рублей, на счета лесхозов - 8930411 и 5066131 тыс. рублей.

По ГУПРу Хабаровского края сумма доходов от использования лесного фонда и ведения лесного хозяйства составила: за 2002 год - 457621 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет поступили платежи в объеме 71249 тыс. рублей (16 %), в бюджет Хабаровского края - 157182 тыс. рублей (34 %); на счета лесхозов поступили внебюджетные доходы лесного хозяйства в объеме 227603 тыс. рублей (50 %); за I полугодие 2003 года - 222668 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 31679 тыс. рублей (14 %), в бюджет Хаба-

ровского края - 72283 тыс. рублей (32 %), на счета лесхозов - 118706 тыс. рублей (54 процента).

4. Затраты на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

За 2002 год и I полугодие 2003 года по МПР России расходы на ведение лесного хозяйства и охрану леса составили, соответственно, 16820192 и 8182028 тыс. рублей, в том числе на капитальные расходы - 556020 и 183381 тыс. рублей, текущие расходы - 16264171 и 7998647 тыс. рублей, из них производственные расходы - 78 %, расходы на содержание лесохозяйственного аппарата - 22 процента. В 2002 году и I полугодии 2003 года государственными лесоустроительными предприятиями выполнены лесоустроительные работы, соответственно, на площади 30354 и 236,6 тыс. га стоимостью 423052 и 2829,7 тыс. рублей.

Отвод лесосек под рубки главного пользования в 2002 году и I полугодии 2003 года произведен на площади 820 и 288 тыс. га, соответственно, под рубки промежуточного пользования - 1102 и 381 тыс. га, затраты на отводы лесосек составили 154613 и 57833 тыс. рублей.

Затраты на проведение рубок ухода за лесом, соответственно, на площади 1007 и 389 тыс. га составили 2330759 и 1167238 тыс. рублей, на проведение прочих лесохозяйственных рубок - 751281 и 478757 тыс. рублей. Посадка лесных культур в 2002 году и I полугодии 2003 года проведена на площади 194 и 173 тыс. га, соответственно, посев леса - на 29 и 23 тыс. га, содействие естественному возобновлению - на 581 и 147 тыс. га, уход за лесными культурами - на 843 и 275 тыс. га. Затраты на лесовосстановительные работы составили, соответственно, 968999 и 540321 тыс. рублей.

Как показала проверка в Советском лесхозе Хабаровского ГУПРа, в связи с невыделением средств из бюджета Хабаровского края в 2002 году и I полугодии 2003 года лесхозом в нарушение статьи 711 Гражданского кодекса Российской Федерации не выполнены договорные обязательства в части оплаты за работы по подготовке почвы и посадке лесных культур, проведенные лесопользователями. Кредиторская задолженность лесхоза перед лесопользователями составила в 2002 году 825,7 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 696,8 тыс. рублей.

Стоимость лесозащитных работ в 2002 году и I полугодии 2003 года составила, соответственно, 176566 и 179223 тыс. рублей, из них расходы на авиационные истребительные меры борьбы - 126191 и 24629 тыс. рублей.

Затраты на мероприятия по тушению лесных пожаров составили в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 1223613 и 496711 тыс. рублей, по охране лесов от пожаров - 2163469 и 1105087 тыс. рублей, из них содержание лесной охраны (мастеров леса и лесников) - 1527863 и 798998 тыс. рублей. Расходы на авиационную охрану лесов составили, соответственно, 547244 и 133878 тыс. рублей.

5. Анализ целевого использования средств федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

5.1. Установленный порядок финансирования затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

Финансирование из федерального бюджета расходов МПР России на охрану и воспроизводство лесных ресурсов в 2002 году и I полугодии 2003 года произведено по разделу 0900 "Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия", подразделу 0902 "Лесные ресурсы", целевой статье расходов 361 "Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий", видам расходов 223 "Финансирование лесоохранных и лесовосстановитель-

ных мероприятий”, 225 “Организация и содержание заповедников и национальных парков” и 227 “Финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров”.

Анализ бухгалтерской отчетности и форм бухгалтерского учета по использованию бюджетных ассигнований на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров показывает, что установленный Минфином России порядок финансирования по фактическим расходам с разбивкой расходов по трем предметным статьям экономической классификации (оплата труда, начисления на оплату труда, прочие текущие расходы) не обеспечивает своевременного принятия оперативных мер по локализации и тушению пожаров в связи с отсутствием средств на лицевых счетах лесхозов и авиабаз, что приводит к увеличению площади пожаров и размера ущерба.

В ходе проверки установлено, что к прочим текущим расходам на закупки товаров и оплаты услуг Авиалесоохраной, авиабазами, ГУПРами и лесхозами относятся расходы, финансирование которых должно быть предусмотрено другими предметными статьями, такими как приобретение горюче-смазочных материалов, продуктов питания, медикаментов, мягкого инвентаря и обмундирования, транспортные расходы.

В ходе проверки в МПР России выявлено, что уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров в 2002 году МПР России до подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета в 10-дневный срок в соответствии с требованиями статьи 220 Бюджетного кодекса Российской Федерации доведены не были. Финансирование расходов за счет средств федерального бюджета на тушение лесных пожаров выделялось после представления документов, подтверждающих фактические затраты. Лимит бюджетных обязательств на расходы по тушению лесных пожаров устанавливался ежемесячно под выделенное финансирование.

В 2002 году в связи с изменением действовавшего ранее порядка, предусматривавшего зачисление лесных доходов, полученных сверх минимальных ставок платы за древесину на корню, на счета лесхозов, указанные средства стали зачисляться в федеральный бюджет. Объем финансирования МПР России из федерального бюджета по подразделу “Лесные ресурсы” в сравнении с 2001 годом возрос более чем в 2 раза, однако, при проверке в Хабаровском ГУПРе установлено, что базовый объем финансирования лесхозов ГУПРа в 2002 году уменьшен в сравнении с 2001 годом и необходимой на 2002 год потребностью на 39503 тыс. рублей.

5.2. Использование средств федерального бюджета на охрану и воспроизводство лесных ресурсов

Объем финансирования МПР России, являющегося главным распорядителем средств федерального бюджета по подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, составил в 2002 году 5984169,5 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 2716301,1 тыс. рублей, которые через систему федерального казначейства Минфина России направлены:

- ГУПРа - 3673840,4 и 1309249,9 тыс. рублей с последующим направлением этих средств подведомственным лесхозам на выполнение работ по охране и воспроизводству лесных ресурсов и тушению лесных пожаров;
- национальным паркам - 203754,2 и 106519,4 тыс. рублей;
- ВНИИЛМу и другим научно-исследовательским учреждениям, выполняющим опытные работы, - 145163,4 и 131733 тыс. рублей;
- Авиалесоохране на выполнение работ по охране лесов и тушению лесных пожаров - 1246937 и 790084 тыс. рублей;
- на выполнение лесозащитных работ - 157973,9 и 140476,8 тыс. рублей;
- Российскому музею леса, Рослесозащите, Центтрлессему, другим организациям, выполняющим лесохозяйственные мероприятия, - 194345,1 и 165345,9 тыс. рублей;

- на лицевой бюджетный счет МПР России в УФК Минфина России по г. Москве перечислены средства:

- на финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров в 2002 году в объеме 233130 тыс. рублей, которые распределены: территориальным органам МПР России - 125037,1 тыс. рублей, Авиалесоохране - 107838 тыс. рублей, научно-исследовательским организациям, имеющим в своем составе лесхозы, - 254,9 тыс. рублей; в I полугодии 2003 года на указанный счет зачислены средства в объеме 8907,8 тыс. рублей, которые были отозваны на лицевой бюджетный счет МПР России в ГУФК Минфина России с последующим направлением средств бюджетополучателям;

- на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий для выполнения работ по договорам с различными организациями лесохозяйственного профиля в 2002 году - 525573,6 тыс. рублей, I полугодии 2003 года - 213368,9 тыс. рублей.

Объем финансирования Авиалесоохраны из федерального бюджета в 2002 году составил 1354776 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 636331 тыс. рублей, из них на финансирование расходов по централизованному приобретению и поставке топлива, ремонту воздушных судов для авиабаз направлено в 2002 году 158852 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 109365 тыс. рублей, на финансирование расходов Центральной авиабазы, соответственно, 34406 и 23587 тыс. рублей, средства в размере 1112769 и 514156 тыс. рублей, соответственно, направлены через систему федерального казначейства Минфина России 23 авиабазам.

Финансирование ВНИИЛМа за 2002 год и I полугодие 2003 года увеличено более чем в 3 раза в сравнении с 2001 годом и составило, соответственно, 128372 и 95063 тыс. рублей. Указанное увеличение финансирования связано с исполнением ВНИИЛМом функций государственного заказчика на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России. Из указанного объема направлено на финансирование деятельности ВНИИЛМа по охране и воспроизводству лесных ресурсов и оплату научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ 45784 и 23178 тыс. рублей, на прочие текущие расходы, произведенные по заявкам государственной лесной службы МПР России, - 81873 и 71425 тыс. рублей.

В соответствии с бухгалтерским отчетом МПР России за 2002 год объем бюджетных ассигнований по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" составил 5984169,5 тыс. рублей, в том числе: на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий - 4607452,3 тыс. рублей, организацию и содержание заповедников и национальных парков - 203754,2 тыс. рублей, мероприятия по тушению лесных пожаров - 1172586,7 тыс. рублей. За счет средств, поступающих от сдачи в аренду имущества, закрепленного за государственными организациями, на приобретение и модернизацию непроизводственного оборудования профинансировано 376,3 тыс. рублей. Из общего объема финансирования на оплату труда с начислениями направлено 63 %; прочие текущие расходы - 28 %, оплату транспортных, коммунальных услуг и услуг связи - 3 %, оплату горюче-смазочных материалов - 2 %. Другие статьи расходов составляют 4 % в структуре финансирования затрат.

В соответствии с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2003 год" и уточненной бюджетной росписью по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" предусмотрено финансирование в объеме 6353939 тыс. рублей, в том числе на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий - 5129382,1 тыс. рублей, организацию и содержание заповедников и национальных парков - 224373,4 тыс. рублей, на мероприятия по тушению лесных пожаров - 1000183,6 тыс. рублей.

Лимитом бюджетных обязательств на январь-июнь 2003 года предусмотрен объем финансирования в размере 3139633,7 тыс. рублей, профинансировано за указанный период 86 процентов.

Кредиторская задолженность МПР России за счет средств федерального бюджета по подразделу 0902 составляла по состоянию на 1 января 2002 года 185547 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 225564 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 427306 тыс. рублей.

Финансирование расходов по оплате труда с начислениями составило по МПР России в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 3737041,5 и 1606042 тыс. рублей. Общая среднесписочная численность работников лесного хозяйства за 2002 год и I полугодие 2003 года насчитывала, соответственно, 186913 и 186095 человек; фонд оплаты труда с начислениями - 8603476 и 3932257 тыс. рублей, средняя заработная плата 1 работающего - 3836 и 3520 рублей в месяц.

В ходе проверки в Дальлеспроекте выявлено, что в нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 210 контракт с руководителем Дальлеспроекта не был заключен.

При проверке в Авиалесоохране установлено, что в 2002 году фактические расходы по оплате труда с начислениями составили 568998 тыс. рублей, или 43 % от общего объема затрат, профинансировано - 596965 тыс. рублей, из них 27967 тыс. рублей направлено на погашение кредиторской задолженности за 2001 год, которая составляла на 1 января 2002 года 59609 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 31794 тыс. рублей. В I полугодии 2003 года фактические расходы Авиалесоохраны по оплате труда с начислениями составили 234530 тыс. рублей, профинансировано - 256673 тыс. рублей, из них направлено на погашение кредиторской задолженности за 2002 год 22142 тыс. рублей.

На финансирование прочих текущих расходов МПР России направлено в 2002 году 1653354 тыс. рублей, или 32,4 % от общего объема финансирования.

Из указанной суммы финансирования прочих текущих расходов в 2002 году средства в объеме 505438,7 тыс. рублей, а в I полугодии 2003 года - 200979,1 тыс. рублей были направлены с лицевого бюджетного счета МПР России на оплату работ, согласно государственным контрактам, заключенным МПР России с Рослесинфоргом, ВНИИЛ-Мом, Центральным опытно-конструкторским бюро лесохозяйственного машиностроения, Всероссийским институтом повышения квалификации лесного хозяйства (далее - ВИПКЛХ), Росгипролесом, ФГУП "ВНИИ химических средств защиты растений" и другими организациями. Институтам повышения квалификации за профессиональную переподготовку и повышение квалификации специалистов с отрывом от производства направлено 25275,3 и 13647,2 тыс. рублей, соответственно.

Согласно договору ВИПКЛХом от 14 февраля 2002 года № 2 о повышении квалификации работников лесного хозяйства и проведении целевых семинаров в соответствии с заявками управлений МПР России следовало произвести переподготовку 75 специалистов территориальных органов министерства и повышение квалификации 1425 специалистов подведомственных ФГУ, стоимость услуг, согласно договору, - 16385 тыс. рублей. Указанный договор оформлен с нарушением статей 424 и 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку не отражает достигнутого между сторонами соглашения по всем существенным условиям. Принятие денежных обязательств и осуществление платежа за счет средств федерального бюджета, согласно указанному договору, произведено с нарушением статей 250, 253 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Государственным лесоустроительным предприятиям за выполнение лесоустроительных работ в 2002 году направлены средства федерального бюджета в объеме 409653,9 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 169580,4 тыс. рублей. В нарушение

статьи 5 Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” государственный контракт с Центрлеспроектом от 13 марта 2002 года № 01 “О выполнении аэрофотосъемочных работ” не выполнен на сумму 1060 тыс. рублей.

В ходе проверки во ВНИИЛМе установлено, что в 2002 году с лицевого бюджетного счета института профинансированы прочие текущие расходы в объеме 81873 тыс. рублей. Из них 9272 тыс. рублей направлено на финансирование информационно-издательской деятельности по заявкам государственной лесной службы МПР России, 2891 тыс. рублей - на финансирование расходов, связанных с подготовкой к Всероссийскому совещанию лесоводов. За I полугодие 2003 года профинансированы расходы на проведение Всероссийского совещания лесоводов в объеме 30534 тыс. рублей.

В 2002 году на проведение съездов и конференций израсходовано 7045 тыс. рублей. Средства федерального бюджета в объеме 1100 тыс. рублей использованы не по целевому назначению на проведение конференций и совещаний с работниками аппарата территориальных органов МПР России, санкционированных руководителем финансового управления МПР России М.В. Лосевым, финансирование которых должно осуществляться по подразделу 0103 “Функционирование исполнительных органов государственной власти””, а именно:

- проведение совещания руководителей департаментов природных ресурсов МПР России - 314 тыс. рублей;
- проведение семинара “Кадровая политика и социально-трудовые отношения” для работников кадровых служб территориальных органов МПР России - 219 тыс. рублей;
- проведение семинара работников юридических служб территориальных органов МПР России - 278 тыс. рублей;
- проведение семинара пресс-секретарей территориальных органов МПР России - 289 тыс. рублей.

В ходе проверки отмечено использование 31346 тыс. рублей из средств федерального бюджета, выделенных на проведение лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, на финансирование следующей научно-технической продукции и услуг: абонентские услуги по вопросам налогообложения, бухучета, гражданского, хозяйственного, финансового, трудового законодательства в 2002 году - 1464 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 244 тыс. рублей; исследование бухгалтерской отчетности ВНИИЛМа - 573 тыс. рублей; разработка автоматизированной системы поддержки принятия решений при ведении лесного хозяйства в зонах радиоактивного загрязнения - 8985 тыс. рублей; разработка методических материалов по определению цен на древесину и проведению лесных аукционов на основании мировых систем ценообразования на древесину и оплату лесных аукционов - 5580 тыс. рублей; разработка методологии оценки последствий чрезвычайных ситуаций и ущерба лесному фонду от нефтегазодобычи - 4500 тыс. рублей; разработка архитектуры базы данных в сфере законодательства в лесном хозяйстве - 3000 тыс. рублей; разработка основ информатизации управления лесами и внедрение современных информационных технологий - 1000 тыс. рублей; разработка и внедрение информационно-аналитической системы в сфере охраны лесов от пожаров на федеральном уровне - 1500 тыс. рублей; разработка научно-технической продукции “Отношение жителей Московского региона к состоянию зеленых насаждений региона” - 1963,2 тыс. рублей; оплата расходов на подготовку и проведение Международного форума “Экология и природные ресурсы России, 2002 год” в объеме 600 тыс. рублей; оплата расходов на разработку НТП “Хартия Земли в развитии республик Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкария и Калмыкия” в объеме 437 тыс. рублей; оплата научно-технической продукции “Анализ законодательства Российской Федерации и разработка предложений по

реализации механизма международного сотрудничества в соответствии с конвенцией об изменении климата” стоимостью 1500 тыс. рублей.

В соответствии с протоколами оперативных совещаний, утвержденных первым заместителем Министра природных ресурсов Российской Федерации В.П. Рощупкиным, указанные выше научно-технические работы одобрены и отчетную документацию предложено передать во ВНИИЛМ на ответственное хранение.

На основании договора от 3 января 2002 года № 09/10-02 с ВНИИ охраны природы произведена оплата научно-технической продукции “Разработка методов прогнозирования природоресурсного потенциала для устойчивого развития Дальневосточного региона: разработка экспериментальных образцов ленточнопильного малоотходного оборудования на базе гидравлических машин авиационной техники Приморского края; выявление особенностей благороднометалльных месторождений, разработка физико-геологических моделей рудных районов Приморья” в размере 360 тыс. рублей. Финансирование указанных расходов за счет средств федерального бюджета, выделенных на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, произведено в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку оплату указанных работ следовало производить по другим разделам, подразделам Бюджетной классификации Российской Федерации.

В ходе проверки в Авиалесоохране установлено, что в 2002 году объем финансирования по прочим текущим расходам на мероприятия по тушению лесных пожаров составил 578680 тыс. рублей, из них: 59 % - стоимость транспортных услуг, основную часть которых составляют расходы по оплате работ и услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов; 23 % - затраты на приобретение предметов снабжения и расходных материалов, в том числе медицинские расходы, приобретение продуктов питания и мягкого инвентаря - 3 %; затраты на приобретение горюче-смазочных материалов - 16 %; прочие расходные материалы - 4 %; затраты на командировки и служебные разъезды - 4 %; оплата услуг связи - 0,5 %; аэронавигационное, техническое и аэропортовое обслуживание - 2 %; прочие статьи расходов - 12 %. В I полугодии 2003 года финансирование прочих текущих расходов составило 300531 тыс. рублей.

При командировке на тушение лесных пожаров помимо установленных нормами командировочных расходов, согласно Отраслевому тарифному соглашению по лесному хозяйству Российской Федерации на 2001-2003 годы, заключенному профсоюзом работников лесных отраслей Российской Федерации с МПР России и согласованному с Минтрудом России, а также приказу Рослесхоза от 18 мая 1999 года № 109 “Об обеспечении бесплатным питанием”, приказу Авиалесоохраны от 26 апреля 1999 года № 48 “Об итогах пожароопасного сезона 1998 года и задачах по авиационной охране лесов в 1999 году” и письму Авиалесоохраны от 8 июня 1999 года № 2-02/450 “О порядке обеспечения бесплатным питанием”, выдается бесплатный продовольственный паек в соответствии с утвержденными нормами питания на 1 работника, занятого на тушении лесных пожаров. Стоимость продовольственного пайка по нормам, утвержденным Рослесхозом, составляет 100 рублей на 1 человека. Приказ Рослесхоза в связи с реорганизацией ведомства утратил силу. Минфином России указанное тарифное соглашение не завизировано, в связи с этим оно не могло являться основанием для расходования средств федерального бюджета на обеспечение бесплатным питанием в 2002 году в объеме 7702 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 3942 тыс. рублей.

Фактические расходы Авиалесоохраны по оплате работ и услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов составили в 2002 году и I полугодии 2003 года, соответственно, 372640 и 372827 тыс. рублей. Профинансированы расходы по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в размере 339364 и 182417 тыс. рублей, соответственно.

Авиалесоохрана имеет переходящую из года в год кредиторскую задолженность по оплате услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в соответствии с договорами, заключенными с авиапредприятиями, которая на 1 января 2002 года составляла 97187 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 117979 тыс. рублей.

В ходе проверки выявлено, что Дальневосточной авиабазой заключены в 2002 году и I полугодии 2003 года договоры на выполнение полетов по авиационной охране лесов от пожаров, соответственно, с 12 и 11 государственными авиапредприятиями с использованием 33 и 26 воздушных судов. В нарушение статьи 711 Гражданского кодекса Российской Федерации авиабазой не выполнены договорные обязательства в части оплаты работ, выполненных авиапредприятиями, согласно представленным актам. Кредиторская задолженность Дальневосточной авиабазы авиапредприятиям на 1 января 2002 года составляла 14284,3 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 11989,8 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 49652,9 тыс. рублей.

В ходе проверки указанных договоров, по которым произведена оплата работ в 2002 году на сумму 18093 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 8841 тыс. рублей, а также договоров на выполнение работ по подготовке и проведению авиационных биологических мер борьбы с сибирским шелкопрядом суммарной стоимостью в 2002 году 14375,2 тыс. рублей, в I полугодии 2003 года - 2673,5 тыс. рублей, заключенных Хабаровским селекционно-семеноводческим центром с организациями-подрядчиками, установлено, что они оформлены в нарушение статей 424, 432 Гражданского кодекса Российской Федерации. Принятие денежных обязательств и осуществление платежа за счет средств федерального бюджета произведено с нарушением статей 250, 253 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В Хабаровском ГУПРе фактические расходы на тушение лесных пожаров в 2002 году составили 24737 тыс. рублей, в том числе прочие текущие расходы - 20030 тыс. рублей, из них командировочные расходы - 2 %, приобретение горюче-смазочных материалов - 8 %, приобретение запасных частей и ремонт транспортных средств - 41 %, приобретение продуктов питания и прочие расходы - 3 %, оплата услуг сторонних организаций по договорам - 46 %. Профинансированы из федерального бюджета расходы в объеме 217808,7 тыс. рублей. Затраты в размере 1492 тыс. рублей профинансированы за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Подведомственные ГУПРу лесхозы имели кредиторскую задолженность по состоянию на 1 января 2002 года в размере 250 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 1702,7 тыс. рублей.

Фактические расходы на тушение лесных пожаров в I полугодии 2003 года составили 24805 тыс. рублей, из них профинансировано лишь 33 процента.

6. Соблюдение МПР России установленного нормативными правовыми актами порядка открытия и функционирования бюджетных, текущих, расчетных и иных счетов в банках и кредитно-финансовых учреждениях

В 2002 году и I полугодии 2003 года финансирование подведомственных организаций МПР России по подразделу 0902 "Лесные ресурсы" осуществлялось через систему ГУФК с открытием лицевых счетов.

В соответствии с письмом Минфина России от 2 марта 2001 года № 06-07-02/2 МПР России разрешено открыть лицевой счет распорядителя средств федерального бюджета № 13120361145 в УФК по г. Москве для размещения на нем нераспределенных лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования на тушение лесных пожаров подраздела 0902 "Лесные ресурсы" с последующим финансированием организаций лесного хозяйства на указанные цели в установленном порядке. На указанный счет с августа по декабрь 2002 года на тушение лесных пожаров поступило

233130 тыс. рублей, заповедникам и национальным паркам - 494,7 тыс. рублей, которые реестрами направлены подведомственным организациям МПР России, занимающимся профилактикой и тушением лесных пожаров. Остатка средств на счете на 1 января 2003 года не имелось.

В соответствии с письмом УФК Минфина России по г. Москве от 20 декабря 2000 года № 01-10/4630 административно-хозяйственному управлению МПР России разрешено открыть лицевой счет распорядителя средств федерального бюджета по подразделу 0902 (№ 13120361165), на который поступило в 2002 году 331238,4 тыс. рублей.

Генеральным разрешением на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, № 050065 от 24 октября 2001 года и дополнениями к генеральному разрешению от 10 января 2002 года № 050065/01 и от 21 мая 2002 года № 050065/02 Минфин России разрешил МПР России и бюджетным учреждениям, находящимся в его ведении, открывать в органах федерального казначейства лицевые счета по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, для зачисления и расходования средств, включая лесные подати и арендную плату сверх минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, поступающую лесхозам; платы, получаемой лесхозами при переводе лесных земель в нелесные, по всем видам расходов подразделов 0902 "Лесные ресурсы" и 0707 "Строительство, архитектура"; доходов научных учреждений с расходованием по подразделу 0602 "Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса".

Генеральным разрешением не предусмотрено выполнение работ по тушению лесных пожаров и иных видов деятельности, осуществляемых Авиалесоохраной и ее подразделениями наземным способом, тогда как такие виды деятельности имеют место и не нарушают при этом регламент основного вида деятельности.

Случаев неправомерного размещения бюджетных средств на депозитных счетах коммерческих финансовых организаций и других случаев неправомерного открытия и использования банковских счетов проверкой не выявлено.

7. Выполнение требований Федерального закона "О бухгалтерском учете"

Проверка бухгалтерской и статистической отчетности, банковских документов по бюджетным счетам за 2002 год и I полугодие 2003 года проведена сплошным методом по всем объектам проверки. Нарушений не установлено.

Проверка ведения кассовых операций произведена выборочно, нарушений не установлено в Дальлеспроекте, Хабаровском ГУПРе и Советском лесхозе.

В ходе проверки во всех других объектах установлены отдельные нарушения требований пункта 9 Федерального закона "О бухгалтерском учете", пункта 130 Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, Порядка ведения кассовых операций, утвержденного советом директоров Банка России 22 сентября 1993 года № 40, в части оформления первичных учетных документов.

8. Эффективность государственного управления лесным фондом

В 2002 году в доход государства от использования лесных ресурсов поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 14334810 тыс. рублей.

Причинами недостаточного получения платежей за пользование лесным фондом являются неполное освоение лесосечного фонда, которое составило лишь 21 % от утвержденной расчетной лесосеки, а также низкая ставка лесных податей, установленная Правительством Российской Федерации в размере 26,3 рубля за 1 куб. м и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации - 37,9 рубля, тогда как аукционная цена составила 64,4 рубля.

По МПР России профинансированы расходы на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, в объеме 15993565 тыс. рублей.

Сумма расходов превысила доход на 1658755 тыс. рублей. Ущерб, нанесенный лесными пожарами и лесонарушениями, составил 11033931 тыс. рублей (в 2001 году - 5750000 тыс. рублей).

По Хабаровскому краю заготовлено древесины по главному пользованию и лесовосстановительным рубкам 7 млн. куб. м, или 27 % от расчетной лесосеки.

В доход государства от использования лесных ресурсов, находящихся в ведении МПР России на территории Хабаровского края, поступили платежи за пользование лесным фондом и внебюджетные средства в объеме 457621 тыс. рублей.

Сложившаяся средняя минимальная ставка лесных податей за 1 обезличенный куб. м по Хабаровскому краю составила 21,4 рубля, средняя ставка лесных податей, сложившаяся в результате применения краевых ставок лесных податей, - 29,5 рубля, средняя аукционная цена за 1 обезличенный куб. м - 115 рублей.

В 2002 году расходы на охрану и воспроизводство лесов, включая капитальные расходы, профинансированы в объеме 433921 тыс. рублей. Ущерб, нанесенный лесными пожарами и лесонарушениями, составил 631560 тыс. рублей.

Финансирование расходов на охрану и воспроизводство лесов из федерального бюджета в 2002 году по виду расходов 223 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий” и виду расходов 227 “Финансирование мероприятий по тушению лесных пожаров” составило по МПР России 5780416 тыс. рублей.

Кредиторская задолженность МПР России за счет средств федерального бюджета по подразделу 0902 “Лесные ресурсы” на 1 января 2002 года составляла 185547 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 225564 тыс. рублей, на 1 июля 2003 года - 427306 тыс. рублей, из них задолженность по оплате труда с начислениями - 194546 тыс. рублей. Авиалесоохрана имеет переходящую из года в год кредиторскую задолженность по оплате услуг по выполнению авиаполетов в целях охраны лесов в соответствии с договорами, заключенными с авиапредприятиями, которая по состоянию на 1 января 2002 года составляла 97187 тыс. рублей, а на 1 января 2003 года - 117979 тыс. рублей. Указанный факт свидетельствует о недостаточном финансировании мероприятий по охране лесных ресурсов.

Одновременно с этим в нарушение статьи 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации МПР России допустило в 2002 году нецелевое использование средств федерального бюджета по подразделу 0902 в объеме 1460 тыс. рублей.

Основным показателем, обосновывающим целесообразность затрат на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, является оценка состояния лесного фонда. За 2002 год общая площадь земель лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, увеличилась на 54,5 тыс. га, покрытые лесной растительностью земли - на 57,7 тыс. га, запас древесины в насаждениях повысился на 23 млн. куб. м, а в хвойных насаждениях уменьшился на 73 млн. куб. метров.

Важнейшим аспектом эффективности распоряжения лесными ресурсами является их правильный учет и оценка, осуществляемые при лесоустройстве. В соответствии со статьей 74 Лесного кодекса Российской Федерации ведение лесного хозяйства и лесопользования без лесоустройства запрещено. Лесоустройство должно проводиться на основной части лесного фонда 1 раз в 10 лет, в удаленных районах с низкой интенсивностью лесного хозяйства - 1 раз в 15 лет.

На 1 января 2003 года из общей площади лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, лесоустройство проводилось на 11 % площади более 20 лет назад, на 10 % - от 16 до 20 лет назад, на 25 % - от 10 до 15 лет назад.

Проверка в Хабаровском ГУПРе показала, что из 44 лесхозов ГУПРа в 15 лесхозах истек срок ревизионного периода лесоустроительных работ.

Одновременно с этим объем лесоустроительных работ, предусмотренный государственным контрактом, заключенным МПР России в 2002 году с государственными лесоустроительными предприятиями, перенесен на 2003 год. Государственный контракт с Центрлеспроектом от 13 марта 2002 года № 01 “О выполнении аэрофотосъемочных работ” не был выполнен на сумму 1060 тыс. рублей.

На работы по лесовосстановлению, выращиванию посадочного материала израсходовано по МПР России в 2002 году 968999 тыс. рублей. Затраты на проведение рубок промежуточного пользования на площади 1007 тыс. га составили 2330759 тыс. рублей. В процессе проведения указанных рубок заготовлено 23767 тыс. куб. м ликвидной древесины, реализованной на сумму 5102317 тыс. рублей. Затраты на проведение рубок промежуточного пользования компенсированы за счет реализации ликвидной древесины.

В ходе проверки выявлено, что объем финансирования и техническая оснащенность Сергиево-Посадского опытного лесхоза и Хехцирского опытного хозяйства из федерального бюджета в 2002 году не обеспечили осуществление основных функций лесных хозяйств как опытной базы ВНИИЛМа и ДальНИИЛХа, а также являлись сдерживающим фактором увеличения объемов проведения комплекса опытных лесохозяйственных работ. Экспертная оценка работ, связанных с охраной и воспроизводством лесных ресурсов, выполненных на опытных участках, показывает, что эти участки признаны эталоном проведения всех лесоводственных и лесохозяйственных мероприятий, базой внедрения новых методов лесовыращивания. Анализ деятельности опытных хозяйств подтверждает высокую эффективность произведенных затрат, обеспечивающих беспереывное воспроизводство лесных ресурсов за счет хозяйственно-ценных пород, высокий экологический и рекреационный потенциал лесного фонда, отсутствие лесных пожаров и, соответственно, ущерба, который мог быть нанесен ими.

Экспертная оценка выполненных работ по выращиванию посадочного материала, посадке лесных культур, рубкам, уходу за лесом в Советском лесхозе и Хабаровском центре подтвердила хорошее качество работ и целесообразность затрат на их проведение в объеме 3390 тыс. рублей.

Одной из основных задач, возложенных на МПР России, является охрана лесов от пожаров и лесонарушений.

Затраты на мероприятия по охране лесов от пожаров составили в 2002 году 2163469 тыс. рублей, по тушению лесных пожаров – 1223613 тыс. рублей. Кроме того, на авиационную охрану лесов в 2002 году на площади 686 млн. га израсходовано за счет средств федерального бюджета 547244 тыс. рублей. Указанные виды затрат обоснованы необходимостью сохранения лесов и сокращения наносимого лесными пожарами ущерба, который составил в 2002 году 4689446 тыс. рублей.

Авиалесоохрана организует и проводит авиационную охрану находящихся в ведении МПР России лесов от пожаров, профилактику, обнаружение и тушение лесных пожаров с применением специализированных сил и технических средств на площади 686 млн. га. В 2002 году на охраняемой Авиалесоохраной территории лесного фонда, находящегося в ведении МПР России, возникло 19 тыс. лесных пожаров на площади 1205 тыс. га, что, соответственно, на 31 и 52 % выше в сравнении с 2001 годом. Размер ущерба составил 3,9 млрд. рублей. С применением авиации обнаружено 7 тыс. пожаров,

или 47 %. Ликвидировано 5 тыс. пожаров, или 78 % от общего числа пожаров, обнаруженных лесной авиацией.

Лесные земли, охраняемые от пожаров наземным способом, составляют 201,6 млн. га. Непосредственно работами по осуществлению мероприятий по охране леса и воспроизводству лесных ресурсов занимаются лесники и мастера леса, численность которых по состоянию на 1 января 2003 года составляла 67,2 тыс. человек, из них 56,5 тыс. лесников и 10,7 тыс. мастеров леса.

Число случаев лесонарушений в сравнении с 2001 годом уменьшилось с 30 до 27 тысяч, из них число случаев незаконных рубок леса уменьшилось с 29 до 25 тысяч. Объем незаконно срубленной древесины составил 716 тыс. куб. м, ущерб, причиненный лесному хозяйству, - 5542374 тыс. рублей, а от всех видов лесонарушений - 6344485 тыс. рублей.

В лесном фонде, находящемся в ведении Хабаровского ГУПРа, за лесниками закреплены 1707 обходов, однако, численность лесников в 2 раза меньше предусмотренного нормативами и составляет 858 человек. Средняя площадь обхода, согласно проектам лесоустройства, - 40 тыс. га, а с учетом фактического наличия лесников - 86 тыс. га.

Занижение численности лесников и мастеров леса является одним из факторов снижения эффективности их деятельности и, соответственно, произведенных затрат на их содержание, а также отрицательно сказывается на осуществлении основных функций лесхозов по охране и воспроизводству лесных ресурсов.

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

Счетной палатой Российской Федерации проведена проверка эффективности и целевого использования средств федерального бюджета, выделенных в 2001 году на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, а также анализ поступления и использования средств за пользование лесным фондом в МПР России и подведомственных ему структурах в Сибирском федеральном округе.

Представление Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущей проверки выполнено не полностью, указанные недостатки продолжали иметь место в период проведения настоящей проверки:

- нарушаются требования Бюджетного кодекса Российской Федерации в части финансового контроля за использованием денежных средств на охрану и воспроизводство лесных ресурсов, нецелевое использование средств федерального бюджета;
- не обеспечено выполнение плана и государственного контракта по проведению лесоустроительных работ на территории лесного фонда Российской Федерации в соответствии с расчетной потребностью;
- не пересмотрены тарифы на лесоустроительные работы, действующие с 1991 года;
- не заключены контракты с руководителями лесоустроительных предприятий;
- не рассмотрен вопрос о параметрах площади лесного фонда, охраняемой лесниками, и соответствующей численности лесной охраны, исходя из реальных экономических потребностей и финансовых возможностей МПР России;
- не обеспечено требование статьи 74 Лесного кодекса Российской Федерации в части проведения лесоустроительных работ;
- не установлен порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, предусматривающий своевременное выделение средств на подготовку к пожароопасному сезону, а именно на создание запасов горюче-смазочных материалов, продуктов питания, предметов снабжения с выделением лимитов на указанные цели в I и II кварталах;

- не установлен порядок оплаты продовольственных пайков при командировке на тушение лесных пожаров;
- не внесены дополнения в Генеральное разрешение на открытие счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, о выполнении работ по тушению лесных пожаров и иных видов деятельности, осуществляемых Авиалесоохраной и авиабазами наземным способом;
- не приняты меры по оформлению государственного контракта (договора) на выполнение подрядных работ по авиационной охране лесов, находящихся в ведении Минсельхоза России.

В порядке ведомственного контроля МПР России и подведомственными ему учреждениями проведены следующие проверки:

- МПР России проводилась проверка производственной и финансово-хозяйственной деятельности Авиалесоохраны за период с 1 июля 2001 года по 30 апреля 2003 года. Выявлены нарушения порядка ведения бухгалтерского учета. В ходе проверки отмечено, что Авиалесоохраной не устранены нарушения, выявленные предыдущими ревизиями и проверками, продолжает иметь место постоянная кредиторская задолженность по оплате труда по авиабазам, которая на 1 января 2003 года составила 15513,8 тыс. рублей;

- ФГУ «Контрольно-ревизионное управление» МПР России была проведена ревизия финансово-хозяйственной деятельности и целевого использования средств федерального бюджета ВНИИЛМа за 2001 год и 3 месяца 2002 года. Установлены нарушения Федерального закона «О бухгалтерском учете», Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, Порядка ведения кассовых операций в Российской Федерации, утвержденного решением совета директоров Банка России от 22 сентября 1993 года;

- Хабаровским ГУПРом проведено 25 проверок финансовой деятельности в 2002 году и 2 проверки в 2003 году. В результате проверок были установлены нарушения по ведению бухгалтерского учета. По установленным нарушениям был издан приказ по ГУПРу о мерах по их устранению. В 3 лесхозах укреплены бухгалтерские службы.

Кроме того, по всем объектам проверки контролирующими финансовыми органами проведена 31 проверка. Нарушения федерального законодательства, выявленные в ходе указанных проверок, устранены не в полном объеме и имели место при проведении настоящей проверки.

Перечень оформленных актов

По результатам проверки оформлено 14 актов, из них 5 актов экспертной оценки, перечень которых приводится в приложении к настоящему отчету (приложения в Бюллетене не публикуются). С актами проверки ознакомлены руководители и главные бухгалтеры проверяемых объектов. Акты подписаны без замечаний.

С актом проверки в МПР России (сводным) ознакомлены: первый заместитель Министра природных ресурсов Российской Федерации В.П. Рощупкин, главный бухгалтер В.Н. Лапушкина.

Выводы

1. Имеющаяся нормативная правовая база в основном позволяет МПР России и подведомственным ему организациям осуществлять управление процессами формирования доходов от использования лесного фонда и финансирование расходов федерального бюджета на лесоохранные и лесовосстановительные мероприятия.

Вместе с тем с приостановлением действия частей первой и четвертой статьи 106 Лесного кодекса Российской Федерации не урегулирован порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, что повлекло снижение стоимости древесины, отпускаемой на корню.

МПР России допускаются случаи нарушения бюджетного и природоохранного законодательства Российской Федерации, что ведет к прямым потерям бюджетных средств, их неэффективному и нецелевому использованию.

2. Неэффективное управление при использовании лесных ресурсов, как в целом по системе МПР России, так и в подведомственных ему организациях Хабаровского края, одного из наиболее обеспеченных лесом субъекта Российской Федерации, способствовало тому, что в 2002 году расходы бюджетных средств, направленных на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, в 3 раза превысили доходы, полученные от использования лесных ресурсов. Кроме того, из года в год растет ущерб, наносимый лесными пожарами и самовольными рубками леса. В 2002 году ущерб составил 11 млрд. рублей.

2.1. От использования лесных ресурсов в доход государства поступило 14334810 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет - 1950833 тыс. рублей, или 14 %, что соответствует сумме доходов, установленных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год”.

Вместе с тем низкий уровень доходов от использования лесного фонда, поступающих в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, а также на внебюджетные счета лесохозяйственных организаций, обусловлен тем, что освоение лесосечного фонда производится ежегодно в пределах 22 % от утвержденной расчетной лесосеки. Помимо этого, ставки лесных податей устанавливаются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации без учета фактической рыночной стоимости права пользования участками лесного фонда, в результате чего минимальные ставки платежей за древесину, отпускаемую на корню, в системе МПР России в проверяемом периоде оказались в 2,5 раза, а в Хабаровском крае - в 5,3 раза ниже сложившихся по результатам лесных аукционов. Доля лесных податей в цене лесоматериалов круглых составила всего лишь 4 процента.

2.2. Расходы федерального бюджета на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий по всем видам произведены в объемах, соответствующих Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2002 год”, в сумме 5869853 тыс. рублей и составили 37 % затрат, произведенных на финансирование лесохозяйственного комплекса МПР России по всем источникам.

Субъекты Российской Федерации, получая доходы от использования федеральной собственности в виде лесного фонда в полном объеме, крайне слабо осуществляют установленное статьей 108 Лесного кодекса Российской Федерации финансирование расходов на воспроизводство лесов, которое в проверяемом периоде произведено лишь на 10 % от объемов, предусмотренных требованиями действующего законодательства, в связи с этим на воспроизводство лесов не поступило более 3 млрд. рублей. В законе о бюджете Хабаровского края на 2002 год расходы на воспроизводство лесов из краевого бюджета не предусматривались и не производились, в то же время доходы от этой отрасли были зачислены в объеме более 158 млн. рублей.

3. Установленный Минфином России и МПР России порядок финансирования расходов на тушение лесных пожаров не обеспечивает принятия оперативных мер по их локализации и тушению, что приводит к увеличению потерь лесных ресурсов и размеров наносимого ущерба. За последние 2 года количество лесных пожаров возросло почти в 2 раза, а причиненный ими ущерб в 2002 году составил 4,7 млрд. рублей.

4. При использовании средств федерального бюджета в МПР России имели место нарушения требований бюджетного законодательства по осуществлению финансового контроля за целевым и эффективным использованием средств на охрану и воспроиз-

водство лесных ресурсов. В Министерстве закрепились негативная практика направления подведомственным организациям средств федерального бюджета на финансирование мероприятий, не относящихся к их уставной деятельности. В 2002 году Всероссийскому научно-исследовательскому институту лесоводства и механизации лесного хозяйства были выделены бюджетные средства в сумме 128,3 млн. рублей, или более чем в 3 раза превышающие его потребности, за счет которых производились расходы, связанные с выполнением этим научным учреждением функций государственного заказчика на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд в сфере деятельности МПР России.

В отсутствие должного контроля со стороны МПР России средства федерального бюджета в размере 1460 тыс. рублей, выделенные на финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий, были использованы не по целевому назначению.

5. МПР России в нарушение статьи 159 Бюджетного кодекса Российской Федерации передал функции распорядителя бюджетных средств федеральным государственным учреждениям ВНИИЛМ и Авиалесоохрана, которые в процессе исполнения бюджета распределяли бюджетные средства по иным получателям бюджетных средств, в том числе и по двадцати четырем ФГУ - базам авиационной охраны лесов субъектов Российской Федерации, которые, согласно приказу МПР России от 24 апреля 2001 года № 365, реорганизованы в филиалы ФГУ "Авиалесоохрана", но сохраняют до настоящего времени статус самостоятельных юридических лиц.

6. МПР России допускаются нарушения сроков доведения уведомлений о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств до подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета, установленных статьей 220 Бюджетного кодекса Российской Федерации. С нарушением норм Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации осуществлялось оформление договоров на выполнение государственного заказа, принятие по ним денежных обязательств, а также выполнение договорных обязательств. При доведении лимитов бюджетных обязательств на 2002 год до Главного управления природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю в связи с изменением порядка зачисления лесных доходов на основании статей 8, 17 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" необоснованно занижен базовый объем финансирования в сравнении с 2001 годом и необходимой потребностью на 2002 год на 39503 тыс. рублей.

7. МПР России не в полном объеме выполнены требования Счетной палаты Российской Федерации по устранению нарушений, выявленных в результате предыдущих проверок, в результате чего аналогичные нарушения отмечены по результатам настоящей проверки.

Предложения

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

- при формировании проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год определить порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, а также предусмотреть повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в соответствии с уровнем рыночных цен на круглые лесоматериалы;
- установить порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, обеспечивающий своевременное принятие оперативных мер по их локализации и тушению, предусматривающий финансирование расходов на создание запасов материалов, выплату авансов по договорам об осуществлении авиаполетов с целью тушения лесных пожаров, заключенным ФГУ "Авиалесоохрана" и авиабазами с авиапредприятиями, обеспечение питанием работающих на тушении лесных пожаров;

- принять меры по ликвидации переходящей из года в год кредиторской задолженности ФГУ “Авиалесоохрана” по оплате труда с начислениями и оплате услуг по договорам с авиапредприятиями;

- рассмотреть вопрос о приведении базового объема финансирования Главного управления природных ресурсов МПР России по Хабаровскому краю в соответствие с расчетной потребностью, не учтенной при формировании бюджетных ассигнований на 2002 год;

- завершить работу по приведению организационно-правовой структуры подведомственных МПР России лесхозов, ФГУ “Авиалесоохрана” и авиабаз в соответствие с законодательством Российской Федерации;

- принять меры по устранению нарушений законодательства, выявленных в ходе настоящей проверки, а также предыдущих проверок.

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

- на основании статей 166 и 231 Бюджетного кодекса Российской Федерации произвести блокировку расходов федерального бюджета МПР России на 2004 год по разделу 0900 “Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия”, подразделу 0902 “Лесные ресурсы”, целевой статье расходов 361 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий”, виду расходов 223 “Финансирование лесоохранных и лесовосстановительных мероприятий”, предметной статье экономической классификации 111040 “Прочие расходы” в размере 1,46 млн. рублей, использованных не по целевому назначению;

- установить порядок финансирования затрат на тушение лесных пожаров, обеспечивающий своевременное принятие оперативных мер по их локализации и тушению, предусматривающий финансирование расходов на создание запасов материалов, выплату авансов по договорам об осуществлении авиаполетов с целью тушения лесных пожаров, заключенным ФГУ “Авиалесоохрана” и авиабазами с авиапредприятиями, обеспечение питанием работающих на тушении лесных пожаров;

- при формировании проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год определить порядок поступления минимальных ставок лесных податей и арендной платы, а также предусмотреть повышение минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, в соответствии с уровнем рыночных цен на круглые лесоматериалы.

3. Губернатору Хабаровского края В.И.Ишаеву:

- принять меры по повышению эффективности использования лесного фонда как объекта федеральной собственности, обеспечению роста объемов поступления платежей в доходы федерального и краевого бюджетов;

- обеспечить финансирование расходов на воспроизводство лесов в соответствии с требованиями статьи 108 Лесного кодекса Российской Федерации и статьи 76 бюджетного кодекса Хабаровского края.

4. Направить представления:

- Министру природных ресурсов Российской Федерации В.Г. Артюхову;

- первому заместителю Министра финансов Российской Федерации А.В. Улюкаеву;

- губернатору Хабаровского края В.И. Ишаеву.

5. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.

6. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе К.Б. Пуликовскому, в Законодательную Думу Хабаровского края.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ