

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 ноября 2009 года № 56К (693) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2008 году средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности федеральными государственными учреждениями и территориальными органами исполнительной власти в природоохранном и агропромышленном комплексах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2008 году средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности федеральными государственными учреждениями и территориальными органами исполнительной власти в природоохранном и агропромышленном комплексах»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.8.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверить исполнение Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (далее - Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ) в части установления на документальной основе кассового исполнения Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ; проверить использование средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Предмет контроля

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ и иные нормативные правовые акты, а также распорядительные документы, регламентирующие процесс исполнения федерального бюджета; документы, подтверждающие исполнение Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ бюджетополучателями, и показатели, характеризующие его исполнение; отчет об исполнении федерального бюджета за 2008 год; первичные платежные документы и иные документы, подтверждающие операции на счетах по учету доходов и расходов федерального бюджета, регистры бухгалтерского учета, Главная книга, финансовая отчетность, подтверждающая совершение операций со средствами федерального бюджета; нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета и средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; законодательные, нормативные правовые документы Российской Федерации, инструктивные и распорядительные документы по вопросам проверки; нормативные правовые акты, гражданско-правовые догово-

ра, на основании которых формируются внебюджетные средства; отчетные, договорные, платежные, бухгалтерские, финансовые, налоговые документы; материалы внутренних и внешних проверок, конкурсная документация и отчетность, справочно-цифровые материалы и иные материалы, относящиеся к теме настоящей проверки.

Объекты контроля

Центральное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва); Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Санкт-Петербург); федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Приволжскому федеральному округу» (г. Нижний Новгород); федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Центральному федеральному округу» (г. Москва); федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» (г. Санкт-Петербург); федеральное государственное учреждение «Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов» (г. Москва); государственное учреждение «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» (Камчатский край); федеральное государственное учреждение «Государственный природный биосферный заповедник «Командорский» (по запросу); государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Остров Врангеля» (по запросу); федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Комсомольский» (Хабаровский край); федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» (Иркутская область); Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (по запросу); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (по запросу); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (по запросу); Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (по запросу).

Проверяемый период деятельности: 2008 год.

Сроки проведения контрольного мероприятия: май-октябрь 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и учредительных документов (уставов) бюджетных учреждений, являющихся основанием для образования и использования внебюджетных средств

Статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что государственные услуги физическим и юридическим лицам - это услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием органами государственной власти, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти. Отличительной особенностью государственных услуг является их безвозмездный характер оказания. Допускается предоставление платных услуг по ценам, устанавливаемым государством. И в том и в другом случае они должны быть оказаны в рамках государственного задания, которое устанавливает требования к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетное учреждение - это государственное учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

Правовое положение учреждений как одной из форм некоммерческих организаций установлено статьей 50 Гражданского кодекса Российской Федерации и свидетельствует, что бюджетные учреждения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Все виды и цели деятельности, которыми занимаются бюджетные учреждения, должны быть конкретно перечислены в их учредительных документах (статья 52 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Согласно статьям 41, 42, 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы от платных услуг, оказываемых федеральными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти Российской Федерации, средства безвозмездных поступлений и иной приносящей доход деятельности при составлении, утверждении, исполнении бюджета и составлении отчетности об его исполнении включаются в состав неналоговых доходов федерального бюджета. Особенности использования средств, полученных федеральными бюджетными учреждениями от приносящей доход деятельности в 2008 году, определены статьей 6 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», согласно которой указанные средства учитываются на лицевых счетах, открытых федеральным бюджетным учреждениям в территориальных органах Федерального казначейства, и расходуются ими в соответствии с генеральными разрешениями (разрешениями), оформленными главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, в установленном Министерством финансов Российской Федерации порядке, и сметами доходов и расходов по приносящей доход деятельности, утвержденными в порядке, определяемом главными распорядителями средств федерального бюджета, в пределах остатков средств на их лицевых счетах. Средства, полученные от приносящей доход деятельности, не могут направляться федеральными бюджетными учреждениями на создание других организаций, покупку ценных бумаг и размещаться на депозиты в кредитных организациях.

Порядок открытия и ведения территориальными органами Федерального казначейства лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными получателями средств федерального бюджета от приносящей доход деятельности, а также оформления генеральных разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства (далее - генеральные разрешения) в 2008 году определялся приказом Минфина России от 21 июня 2001 года № 46н.

В ходе проверки использования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности были осуществлены выборочные проверки отдельных федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росприроднадзора, Ростехнадзора и Россельхознадзора.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере сельского хозяйства, рыболовства и природопользования, в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, - Россельхознадзора, Росприроднадзора, Ростехнадзора - в 2008 году регламентировалась

соответствующими положениями, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации: от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору», от 30 июля 2004 года № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370», от 30 июля 2004 года № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору». Деятельность Росгидромета по осуществлению функций в части управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственного надзора за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы регулируется Положением о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 года № 372.

Внешняя проверка исполнения Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ показала, что отдельные задачи, поставленные Бюджетным посланием Президента Российской Федерации от 9 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008-2010 годах», федеральными органами исполнительной власти выполнены не в полной мере.

Работа по преобразованию бюджетных учреждений в автономные учреждения в сферах, где данные преобразования могут создать стимулы для повышения эффективности их деятельности, до настоящего времени не проведена. Сохраняется высокий уровень софинансирования расходов главных распорядителей и подведомственных им бюджетных учреждений за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Согласно отчету об исполнении федерального бюджета за 2008 год, доходы бюджетных учреждений за счет внебюджетной деятельности в 2008 году составили: по Ростехнадзору - 4351,9 млн. рублей, или 40,5 % совокупного объема финансирования; по Росгидромету - 3843,4 млн. рублей, или 31,3 %; по Россельхознадзору - 3804,7 млн. рублей, или 26,3 %; по Росприроднадзору - 680,3 млн. рублей, или 15,2 %. Это свидетельствует о наличии рисков увлечения внебюджетными доходами в ущерб основной деятельности бюджетных учреждений.

Одной из основных организационных форм охраны природы, имеющей приоритетное значение для сохранения биологического разнообразия на территории Российской Федерации, являются особо охраняемые природные территории, включая государственные природные заповедники. Статус государственных природных заповедников (далее - Заповедники) определяется Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее - Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ).

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации Заповедники являются юридическими лицами, которые не имеют целью своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями, и создаются в форме финансируемых за счет средств федерального бюджета природоохранных, научно-исследовательских и экологпросветительских бюджетных учреждений. В соответствии со статьей 50 Гражданского кодекса Российской Федерации Заповедники как некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

Согласно пункту 35 Положения о государственных природных заповедниках в России, утвержденного постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 года № 48, Заповедники самостоятельно распоряжаются собственными средствами, полу-

ченными от природоохранной, научной и иной деятельности. Пунктом 14 указанного Положения для реализации поставленных перед Заповедниками задач экологического просвещения населения допускаются организация и устройство на их территориях экскурсионных экологических маршрутов, а также размещение музеев природы, в том числе с экспозицией под открытым небом. Основными направлениями эколого-просветительской деятельности Заповедников являются: работа со средствами массовой информации; рекламно-издательская деятельность; создание кино- и видеопродукции; музейное дело и организация визит-центров для посетителей; экологические экскурсии, познавательный туризм и другие мероприятия.

Вместе с тем в настоящее время отсутствует нормативный правовой акт Минприроды России, регулирующий туристическую деятельность и формирование тарифов (стоимости) за услуги, оказываемые Заповедниками. Следствием этого является то, что в Заповедниках имеют место нарушения действующего законодательства Российской Федерации, связанные с пребыванием на территории Заповедника граждан, не являющихся сотрудниками Заповедников и сотрудниками Минприроды России (экологические экскурсии и познавательный туризм), а также с посещением Заповедников туристами без взимания платы.

В ходе проверки выявлены несоответствия в нормативных правовых актах, связанные с изменениями в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. В утвержденных приказами Ростехнадзора в 2009 году новых редакциях уставов федеральных государственных учреждений «Центр лабораторного анализа и технических измерений» по федеральным округам (далее - ФГУ ЦЛАТИ) закреплены функции в области экологии, отсутствующие в перечне полномочий Ростехнадзора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401. В нарушение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений» уставы ФГУ ЦЛАТИ (включая изменения и дополнения) не были согласованы Ростехнадзором с Росимуществом и Минфином России.

Также в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» приказами Ростехнадзора в уставах ФГУ ЦЛАТИ были отражены функции и виды деятельности, отсутствующие в перечне полномочий, закрепленных за Ростехнадзором, и полномочия, относящиеся исключительно к государственным органам исполнительной власти.

В соответствии с пунктом 2 приказа Госкомэкологии России от 13 сентября 1999 года № 507 «Об отмене приказов Госкомэкологии России» 6 сентября 1999 года утверждены Примерный перечень работ и услуг и Методика расчета стоимости работ и услуг природоохранного назначения. Согласно указанной методике расчет стоимости работ и услуг должен производиться с учетом стоимости трудозатрат одного работника ежегодно. Однако, как показала проверка, перерасчет стоимости работ и услуг в 2008 году Ростехнадзором не осуществлялся. Более того, Ростехнадзором в нарушение пункта 7 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401, дано разрешение ФГУ ЦЛАТИ самостоятельно устанавливать цены и тарифы на все виды осуществляемых работ и оказываемых услуг. Пользуясь этим, ФГУ ЦЛАТИ утвердили прейскуранты цен на 2008 год без согласования с Ростехнадзором. В результате цены на одни и те же виды работ и услуг, сформированных на основании государственного задания главным распорядителем средств федерального

бюджета, отличаются не только между ФГУ ЦЛАТИ по разным федеральным округам, но даже между филиалами одного ФГУ ЦЛАТИ (по Центральному федеральному округу).

2. Соответствие генеральных разрешений и разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности, нормативным правовым актам, являющимся основанием для образования и использования внебюджетных средств

В 2008 году Заповедники осуществляли предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность на основании разрешений на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства получателю средств федерального бюджета, оформленных Росприроднадзором в соответствии с генеральным разрешением от 15 апреля 2005 года № 048047, оформленным Минфином России, и разрешениями, утвержденными Росприроднадзором для Заповедников.

Разрешение предусматривает для Заповедников следующие внебюджетные источники формирования и направления использования средств: от научной, природоохранной, рекламно-издательской деятельности, не противоречащей их задачам; средств, полученных в счет возмещения ущерба, от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, продукции незаконного природопользования, в виде штрафов за экологические правонарушения; безвозмездной помощи и благотворительных взносов; средств, поступающих от страховых организаций на возмещение вреда по договорам обязательной гражданской ответственности владельцев транспортных средств, а также перечисляемых арендаторами на возмещение затрат на эксплуатационные, коммунальные и необходимые административно-хозяйственные услуги.

В ходе проверки федерального государственного учреждения «Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов», находящегося в ведении Россельхознадзора (далее - ФГУ «ВГНКИ»), между источниками формирования внебюджетных доходов по разрешению от 10 июля 2005 года № 82, выданному на основании генерального разрешения Россельхознадзора от 3 июня 2005 года № 081075, расхождений не установлено. Основными видами внебюджетной деятельности ФГУ «ВГНКИ» в 2008 году являлись: проведение экспертных оценок различных материалов; проведение лабораторных, в том числе арбитражных, исследований по договорам с юридическими лицами и гражданами; лабораторные исследования сертифицируемых, экспортируемых, импортируемых животных, продуктов животного, растительного происхождения и гибридов, а также исследований и других мероприятий, связанных с поставками животных на продажу, выставки, соревнования; экспертиза и разработки нормативной, методической, технической и иной документации; подготовка и рассылка контрольных (шифрованных) проб.

Россельхознадзором в 2008 году предоставлены полномочия на формирование внебюджетных источников подведомственным федеральным государственным учреждениям: «Центральная научно-производственная ветеринарная радиологическая лаборатория» (разрешение от 26 февраля 2007 года № 142), «Волгоградский референтный центр Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (разрешение от 27 марта 2007 года № 144) и «Самарский референтный центр Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (разрешение от 27 марта 2007 года № 145), уставы которых не были включены в пункт 3 генерального разрешения Россельхознадзора (от 3 мая 2005 года № 081075).

Кроме того, в ходе контрольного мероприятия установлено, что федеральные государственные учреждения «Красноярский референтный центр Федеральной службы по

ветеринарному и фитосанитарному надзору» и «Федеральный центр охраны здоровья животных», подведомственные Россельхознадзору, самостоятельно оформляли дополнения к разрешениям на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в территориальных органах Федерального казначейства.

Согласно разрешениям, выданным Ростехнадзором ФГУ ЦЛАТИ, к основным источникам формирования и направлениям использования внебюджетных средств в 2008 году относились: средства, поступающие от страховых организаций на возмещение вреда по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств; доходы, получаемые от проведения измерений и анализов (включая отбор проб) лабораториями аналитического контроля; аналитического обеспечения работ и услуг по ликвидации экологических последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера; деятельности по обращению с опасными отходами; маркетинговых исследований рынков очистного оборудования, специальных технологий, аналитического оборудования; подготовки материалов по обоснованию выдачи разрешений на выбросы, сбросы, ввоз, вывоз загрязняющих веществ, размещение отходов; разработки нормативов допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, нормативов образования и лимитов на размещение отходов, допустимых уровней воздействия, технических нормативов выбросов загрязняющих веществ, разделов «Оценка воздействия на окружающую среду» и «Охрана окружающей среды» в составе проектной и предпроектной документации, обоснование лимитов природопользования; проведения экологической паспортизации и экологического аудита; инвентаризации источников негативного воздействия на окружающую среду; подготовки паспортов отходов; проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды; оказания консультационных и информационных услуг в установленной сфере деятельности.

По результатам проверок установлено, что Росгидрометом предоставлялось право подведомственным федеральным государственным учреждениям осуществлять иную деятельность, разрешение на которую отсутствовало в генеральном разрешении Росгидромета, оформленном Минфином России. Так, дополнением от 29 апреля 2005 года № 61/1 к разрешению, выданному Росгидрометом ФГУ «Ставропольская военизированная служба по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы», а также дополнением от 10 января 2008 года № 59/1 к разрешению, выданному Росгидрометом ФГУ «Краснодарская военизированная служба по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы», Росгидрометом были утверждены источники формирования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которые отсутствовали в генеральном разрешении Росгидромета от 14 апреля 2005 года № 169031, оформленном Минфином России.

3. Фактическое поступление средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в том числе отражение средств на лицевых счетах, в сметах доходов и расходов

В соответствии со статьей 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджетная смета бюджетного учреждения составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится бюджетное учреждение, в соответствии с общими требованиями, установленными приказом Минфина России от 20 ноября 2007 года № 112н.

Исполнение сметы доходов и расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности за 2008 год Росприроднадзором и его подведомственными учреждениями представлено в таблице:

Наименование объекта	Федеральный орган исполнительной власти	Утверждено по смете	Зачислено средств на лицевой счет	(тыс. руб.)
				Исполнение сметы, %
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Минприроды России (051)	890756,5	680332,3	76,4
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный биосферный заповедник «Командорский» (Камчатский край) (по запросу)	Росприроднадзор (048)	800,3	592,7	74,1
Государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Остров Врангеля» (Чукотский автономный округ) (по запросу)	Росприроднадзор (048)	2872,5	2354,2	82,0
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Комсомольский» (Хабаровский край)	Росприроднадзор (048)	925,0	648,7	70,1
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» (Иркутская область)	Росприроднадзор (048)	70,0	7,8	11,1
Федеральное государственное учреждение «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» (Камчатский край)	Росприроднадзор (048)	11008,4	10698,0	97,2

По результатам проверок источниками покрытия расходов Заповедников в 2008 году являлись: средства федерального бюджета, а также внебюджетные средства (целевые безвозмездные поступления, средства гранта Всемирного фонда дикой природы (WWF), средства проекта Программы развития ООН (ПРООН), поступления средств от начисленных штрафов, плата за посещение заповедной территории (плата за экскурсионное обслуживание, экотуризм).

Как показала проверка, доля доходов, полученных Заповедниками в 2008 году от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (через лицевые счета), в общем объеме финансирования (включая средства федерального бюджета) по различным учреждениям неравномерна и составляла в 2008 году от 0,1 % (ФГУ «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» (Иркутская область) до 43 % (ФГУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» (Камчатский край).

ФГУ «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» как бюджетное учреждение в 2008 году фактически не использовало законодательно предоставленное право на осуществление внебюджетной деятельности по разрешению от 27 мая 2005 года № 048047/4з, выданному Росприроднадзором на основании генерального разрешения 15 апреля 2005 года № 048047. Доходы указанного заповедника от предпринимательской и иной приносящей деятельности в 2008 году практически не поступали.

Средства поступали не только в денежной форме. В качестве безвозмездных поступлений ФГУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» в 2008 году по договору от 1 марта 2008 года № 71 были переданы автотранспортные средства на сумму 2953,3 тыс. рублей. ФГУ «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» получило безвозмездно от физических и юридических лиц материальные ценности на сумму 136,1 тыс. рублей.

Приказом Росприроднадзора от 30 декабря 2005 года № 369 «Об утверждении норматива накладных расходов при определении стоимости проведения государственной экологической экспертизы в центральном аппарате Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» утвержден норматив накладных расходов при определении стоимости проведения государственной экологической экспертизы в центральном

аппарате Росприроднадзора в размере 197 % суммы затрат на оплату труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы. Вместе с тем расчеты норматива накладных расходов на момент проверки отсутствовали.

Исполнение сметы доходов и расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности за 2008 год Ростехнадзором и его подведомственными учреждениями представлено в таблице:

(тыс. руб.)				
Наименование объекта	Федеральный орган исполнительной власти	Утверждено по смете	Зачислено средств на лицевой счет	Исполнение сметы, %
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (по запросу)	Минприроды России (051)	5005562,7	4351902,7	86,9
Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Санкт-Петербург)	Ростехнадзор (498)	4259,2	4312,2	101,2
Центральное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва)	Ростехнадзор (498)	5942,1	4357,4	73,3
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Центральному федеральному округу» (г. Москва)	Ростехнадзор (498)	1306770,7	983826,2	75,3
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» (г. Санкт-Петербург)	Ростехнадзор (498)	493503,8	231771,8	47,0
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Приволжскому федеральному округу» (г. Нижний Новгород)	Ростехнадзор (498)	533705,1	491635,4	92,1

В нарушение Порядка составления и утверждения сметы доходов и расходов по средствам, полученным от приносящей доход деятельности, утвержденным приказом Ростехнадзора от 7 февраля 2008 года № 63, смета доходов и расходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности Межрегионального территориального управления технологического и экологического надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по Северо-Западному федеральному округу (далее - МТУ Ростехнадзора по СЗФО) утверждена Ростехнадзором без финансово-экономического обоснования.

Кроме того, Ростехнадзором 12 февраля 2008 года был увеличен планируемый объем внебюджетных доходов ФГУ ЦЛАТИ в целом на 987998,3 тыс. рублей (с 3610461,1 тыс. рублей до 4598459,4 тыс. рублей), или на 27,4 %, из них: ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу - на 206500 тыс. рублей, или на 16 %; ФГУ ЦЛАТИ по Дальневосточному федеральному округу - на 123700 тыс. рублей, или на 70 %; ФГУ ЦЛАТИ по Северо-Западному федеральному округу - на 158400 тыс. рублей, или на 30 %. При этом обоснование увеличения указанных доходов отсутствовало.

Исполнение сметы доходов и расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности за 2008 год Россельхознадзором и его подведомственным учреждением представлено в таблице:

(тыс. руб.)			
Наименование объекта	Федеральный орган исполнительной власти	Утверждено по смете	Зачислено средств на лицевой счет
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Минсельхоз России (082)	3929235,2	3804716,2
Федеральное государственное учреждение «Всероссийский государственный центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов» (г. Москва)	Россельхознадзор (081)	137577,0	141868,1

Исполнение Россельхознадзором сметных назначений по получению средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в 2008 году составило 96,8 %, ФГУ «ВГНКИ» - 103,1 процента.

Доходы Росгидромета от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности утверждены сметой в размере 3997032,6 тыс. рублей, исполнено - 3843382,4 тыс. рублей, или 96,2 процента.

4. Использование средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности

По федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольные и надзорные функции, исполнение по расходам за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, в 2008 году составило 12607,4 млн. рублей, в том числе: по Росприроднадзору - 693,9 млн. рублей, или 69,6 % утвержденных сметных назначений (по расходам); Россельхознадзору - 3788,8 млн. рублей, или 93,2 %; Росгидромету - 3759,6 млн. рублей, или 87,5 %; Ростехнадзору - 4365,1 млн. рублей, или 81,9 процента.

Основной объем средств от приносящей доход деятельности в объеме 5650,7 млн. рублей (44,6 % общего объема расходов) направлен на оплату труда, в том числе: Ростехнадзором - 2163,8 млн. рублей, или 49,6 %; Росгидрометом - 1791,5 млн. рублей, или 47,6 %; Россельхознадзором - 1377,5 млн. рублей, или 36,4 %; Росприроднадзором - 317,9 млн. рублей, или 45,8 процента.

Значительная часть расходов за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности организаций, осуществляющих контрольные и надзорные функции, проведена по статье «Прочие работы, услуги» - 2520,1 млн. рублей (20 % общего объема расходов), которые составили: по Ростехнадзору - 1177,9 млн. рублей (27 %); Росгидромету - 879 млн. рублей (23,4 %); Россельхознадзору - 36,7 млн. рублей (9,6 %); Росприроднадзору - 97,5 млн. рублей (14,1 %). Часть средств, полученных из внебюджетных источников, направлена на расходы по приобретению основных средств (1208,2 млн. рублей, или 6,6 % общего объема расходов) и материальных запасов (1286,9 млн. рублей, или 4,9 процента).

В настоящее время в Минприроды России отсутствует централизованная система, предусматривающая: сбор информации о потребностях Заповедников в материальных ресурсах; согласование плановых заданий по лесохозяйственным и заповедно-режимным мероприятиям и определение согласованных объемов бюджетного финансирования по видам работ в планах работ Заповедников по основной деятельности на финансовый год.

Проверкой выявлено, что при размещении государственного заказа на осуществление поставок и закупок для государственных нужд в 2008 году Ростехнадзором, Росгидрометом и рядом подведомственных им учреждений были допущены нарушения действующего законодательства Российской Федерации на сумму 467109,1 тыс. рублей, в том числе:

- МТУ Ростехнадзора по Северо-Западному федеральному округу нарушение пункта 3 статьи 42 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) были заключены два договора с одним поставщиком в один день на поставку нефтепродуктов путем запроса котировок на общую сумму 582,7 тыс. рублей;

- ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу с нарушениями пунктов 1 и 2 статьи 72, пункта 1 статьи 73 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 1 части 1 статьи 12, пункта 14 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ,

статьи 317 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ) заключены договоры на общую сумму 223182,5 тыс. рублей;

- ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу с нарушением пункта 3 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ, пункта 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключены договоры на общую сумму 91883 тыс. рублей;

- Росгидрометом с нарушением пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», пункта 10 статьи 9, пункта 14 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ и пунктов 1 и 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключены государственные контракты на сумму 151460,9 тыс. рублей.

При расходовании средств, поступающих от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, бюджетные учреждения, подведомственные Ростехнадзору, не осуществляют надлежащим образом контроль за исполнением заключенных госконтрактов, что приводит к образованию дебиторской задолженности. Распоряжением от 8 мая 2007 года № 30-рп Ростехнадзор обязал ФГУ ЦЛАТИ по 7 федеральным округам выступить заказчиками при размещении заказа на разработку проектной документации для строительства комплекса по термической переработке твердых бытовых отходов в г. Краснодаре, определив организатором размещения заказа ФГУ ЦЛАТИ по Южному федеральному округу. На основании государственных контрактов, заключенных с ООО «ТЭПэнерго» на выполнение данных работ, исполнителю перечислен аванс в объеме 32355 тыс. рублей. Однако ООО «ТЭПэнерго» свои обязательства по государственным контрактам не выполнило, в результате чего перечисленные средства в объеме 32355 тыс. рублей были израсходованы без достижения требуемого результата, то есть использованы неэффективно.

Проверкой установлено, что значительная часть средств от приносящей доход деятельности расходуется ФГУ ЦЛАТИ на оплату договоров по выполнению работ и оказанию услуг сторонним коммерческим организациям в ходе выполнения договоров, в которых ФГУ ЦЛАТИ выступают также исполнителями этих работ и услуг, то есть оказывались посреднические услуги, не связанные с уставными видами деятельности.

Так, филиалами ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу в нарушение пункта 2.4 уставов учреждений и перечня разрешенных видов деятельности, утвержденных Ростехнадзором, в 2008 году было заключено и оплачено 28 подобных договоров (третья часть общего количества заключенных договоров) на сумму 24979,9 тыс. рублей. Данные договоры заключались на проведение измерений и анализа загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, проведение обследования промышленной площадки и обследования поймы реки, корректировки сметной документации на общестроительные работы, услуги по размещению проектов на соответствие экологическим нормам, информационно-консультационные услуги и другие.

5. Оценка финансирования организаций и содержания учреждений, в том числе за счет средств федерального бюджета и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности

Результаты проверки показали, что финансирование федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции (Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор и Росгидромет), в 2008 году в целом составило 41942,1 млн. рублей, в том числе за счет средств, полученных из федерального бюджета, -

29291,8 млн. рублей (69,8 % общего объема финансовых ресурсов), из внебюджетных источников - 12680,3 млн. рублей (30,2 %). При этом исполнение сметных назначений на 2008 год по приносящей доход деятельности составило 91,7 %. Неисполненные сметные назначения составили 1142,2 млн. рублей, или 8,3 % от суммы утвержденных смет.

Расходы в целом составили 41340 млн. рублей, в том числе за счет средств, полученных из федерального бюджета, - 28732,6 млн. рублей (69,5 %), из внебюджетных источников - 12607,4 млн. рублей (30,5 процента).

Финансирование и исполнение расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции, и их подведомственных учреждений приведено в приложении № 3 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В 2008 году расходы по оплате аренды за пользование имуществом по Ростехнадзору составили в целом 334802,2 тыс. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 149031,2 тыс. рублей (44,5 %), за счет средств от приносящей доход деятельности - 185771 тыс. рублей (55,5 %); по Росгидромету - 35231,1 тыс. рублей, в том числе 1573 тыс. рублей (4,5 %) и 33658,1 тыс. рублей (95,5 %), соответственно. По Росприроднадзору данные расходы составили 20535,9 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 20278,1 тыс. рублей (98,7 %), за счет средств от приносящей доход деятельности - 257,8 тыс. рублей (1,3 %); по Россельхознадзору - 225527,4 тыс. рублей, в том числе 141738,6 тыс. рублей (62,9 %) и 83788,8 тыс. рублей (37,1 %), соответственно.

Обоснование и расчеты при осуществлении данных расходов отсутствуют.

Проверка МТУ Ростехнадзора по Северо-Западному федеральному округу показала, что общая площадь офисных помещений, занимаемых на условиях аренды, составила 5146,5 кв. метра. При штатной численности 348 единиц и фактической численности 312 единиц на одного работника приходилось в среднем 14,8 кв. м арендуемой площади. Однако пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3 «О порядке закрепления и использования находящихся в федеральной собственности административных зданий, строений и нежилых помещений» установлено, что при размещении государственных органов и организаций размер закрепляемой за ними на праве оперативного управления или хозяйственного ведения площади под административные цели исчисляется исходя из нормы 9 кв. м общей площади на одного работника аппарата управления. Таким образом, площадь арендованных помещений, необходимых для деятельности сотрудников МТУ Ростехнадзора по Северо-Западному федеральному округу, превысила установленные нормы более чем в 1,5 раза, что привело к соответствующему перерасходу денежных средств.

Финансирование расходов Заповедников (являвшихся объектами проверки) из всех источников в 2008 году составило 81,7 млн. рублей, из них доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 14,3 млн. рублей, или 17,5 % от суммы общих доходов.

Отсутствие нормативного правового акта Минприроды России, регулирующего туристическую деятельность и формирование тарифов за оказываемые услуги Заповедниками, привело к недополучению средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Так, в 2008 году объем недополученных средств составил в ФГУ «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» более 1 млн. рублей, в ФГУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» - 0,7 млн. рублей (расчетно).

На момент проведения проверки нормативный документ, регулирующий уровни финансирования различных ООПТ, Минприроды России не разработан. В Заповедниках отсутствует экономическое обоснование ценообразования. В ценообразование

должна быть включена стоимость экскурсионной инфраструктуры, включая затраты на ее обслуживание и проведение экологического мониторинга влияния рекреационной деятельности на состояние природного комплекса.

Существует необходимость определения уровня финансирования Заповедников в целом и отдельно каждого конкретного Заповедника в зависимости от его площади, возможных угроз целостности природных комплексов, близости к крупным промышленным центрам, его международной значимости, уникальности охраняемых экосистем, отдельных видов животных и растений.

Софинансирование расходов проверенных органов исполнительной власти и их подведомственных учреждений в 2008 году из внебюджетных источников составляло от 0,1 % до 81,8 процента.

Софинансирование расходов главных распорядителей средств федерального бюджета и подведомственных им бюджетных учреждений за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, за 2008 год приведено в таблице:

Наименование объекта	Всего финансирование (через лицевые счета)	в том числе:		Софинансирование из внебюджетных источников, %
		из федерального бюджета	за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	4464632,6	3784300,3	680332,3	15,2
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный биосферный заповедник «Командорский» (Камчатский край) (по запросу)	12037,4	11444,7	592,7	4,9
Государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Остров Врангеля» (Чукотский автономный округ) (по запросу)	16210,7	13856,5	2354,2	14,5
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Комсомольский» (Хабаровский край)	14745,2	14096,5	648,7	4,4
Федеральное государственное учреждение «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» (Иркутская область)	13678,9	13671,1	7,8	0,1
Государственное учреждение «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» (Камчатский край)	25047,5	14349,5	10698,0	42,7
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (по запросу)	10747157,0	6395254,3	4351902,7	40,5
Центральное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Москва)	137868,0	131549,7	6318,3	4,6
Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (г. Санкт-Петербург)	139198,3	121909,4	17288,9	12,4
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Центральному федеральному округу» (г. Москва)	1127572,2	143746,0	983826,2	87,3
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» (г. Санкт-Петербург)	324303,7	92531,9	231771,8	71,5

Наименование объекта	Всего финансирование (через лицевые счета)	в том числе:		Софинансирование из внебюджетных источников, %
		из федерального бюджета	за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	
Федеральное государственное учреждение «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Приволжскому федеральному округу» (г. Нижний Новгород)	607697,7	116062,3	491635,4	80,9
Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	14473522,2	10668806,0	3804716,2	26,3
Федеральное государственное учреждение «Всероссийский государственный центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов» (г. Москва)	264366,5	122498,4	141868,1	53,7
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	12286781,9	8443399,5	3843382,4	31,3

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации (письмо от 25 сентября 2009 года № 73/1-623-2009), федеральными органами исполнительной власти создана порочная система делегирования функций по оказанию многих видов государственных услуг на платной основе подведомственным бюджетным учреждениям, а также дробления услуг, что является значительным административным барьером для субъектов предпринимательской деятельности.

Данный вывод подтверждается и результатами настоящей проверки. Так, Ростехнадзором в нарушение статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» осуществляется выдача не одной (общей) лицензии на «проведение экспертизы промышленной безопасности» на промышленно-опасных объектах, а 14 лицензий - отдельно по каждому специализированному направлению промышленно-опасных объектов. При этом соискатели лицензии, осуществляющие деятельность по нескольким отраслевым направлениям, при расширении сферы деятельности вынуждены повторно обращаться за получением новой лицензии на заявляемую экспертизу с соответствующей ее оплатой.

В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (от 9 марта 2007 года, от 23 июня 2008 года, от 25 мая 2009 года) отмечалась целесообразность перевода значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе на основе преобразования бюджетных учреждений в автономные учреждения. Необходимость ускорения процесса реорганизации бюджетных учреждений в автономные учреждения являлась одной из основных целей и задач бюджетной политики на 2009-2011 годы и дальнейшую перспективу.

Однако практическое внедрение бюджетных инструментов и механизмов для развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг неоправданно затягивается. До настоящего времени не создана в полном объеме нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям.

Несмотря на то, что ФГУ ЦЛАТИ являются некоммерческими организациями, их внебюджетные доходы в 2008 году в несколько раз превышали объем средств, перечисленных из федерального бюджета. Так, внебюджетные доходы превысили сумму средств, полученных из федерального бюджета: по ФГУ ЦЛАТИ (Центральный федеральный округ) - в 6,8 раза, по ФГУ ЦЛАТИ (Приволжский федеральный округ) - в 4,5 раза, по ФГУ ЦЛАТИ (Северо-Западный федеральный округ) - в 2,5 раза.

Согласно уставам по двум ФГУ ЦЛАТИ установлено всего 4 основных предмета деятельности и от 25 (ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу) до 31 (ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу) вида предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Основная часть средств, полученных ФГУ ЦЛАТИ от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в 2008 году направлялась на оплату труда сотрудников. Так, удельный вес соответствующих расходов ФГУ ЦЛАТИ по Северо-Западному федеральному округу (с учетом филиалов) составил 56,4 % всех расходов из внебюджетных источников, ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу - 54,5 %, ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу - 47,2 процента.

Расходы ФГУ ЦЛАТИ по Северо-Западному федеральному округу на оплату труда сотрудников за счет средств, полученных от предпринимательской деятельности, в 2008 году в 3,4 раза превысили аналогичные расходы за счет средств, полученных из федерального бюджета, что дало основание руководству указанного ФГУ ЦЛАТИ самостоятельно увеличить предельную штатную численность сотрудников с 499 до 821 человека, или в 1,7 раза. Расходы на оплату труда сотрудников ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу от предпринимательской деятельности в 6,6 раза превысили аналогичные расходы за счет бюджетной деятельности, в связи с чем предельная штатная численность была увеличена с 642 до 1535 человек, или в 2,4 раза. По ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу - в 10 раз, предельная штатная численность была увеличена с 811 до 2166 человек, или в 2,7 раза.

Вместе с тем расходы на развитие материально-технической базы по ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу составили всего 10,3 % общих расходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, по ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу - 11,3 %. ФГУ ЦЛАТИ по Северо-Западному федеральному округу данный вид расходов в 2008 году вообще не осуществлялся.

В целом общая численность работающих в проверенных учреждениях, подведомственных Ростехнадзору, за счет поступлений от приносящей доход деятельности возросла в 2,3 раза (до 4522 человек), расходы на оплату труда за счет внебюджетных источников (с учетом начислений) составили 891175,1 тыс. рублей и превысили аналогичные расходы за счет средств федерального бюджета в 7 раз (128697,7 тыс. рублей). Необоснованное увеличение штатной численности работников создало условия, приводящие к получению искусственной экономии по заработной плате с направлением ее на дополнительные выплаты. Отсутствие ограничений со стороны главного распорядителя бюджетных средств привело к существенной дифференциации в оплате труда различных категорий работающих.

Так, в ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу на 1 января 2009 года фактическое замещение должностей по штатному расписанию за счет средств федерального бюджета составило 91,2 %, а за счет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 50 %. В результате, замещавшим должность директора в 2008 году начислено 2884,4 тыс. рублей, среднемесячная заработная плата составила 240,4 тыс. рублей, что более чем в 7 раз выше среднемесячной заработной платы одного работающего указанного ФГУ ЦЛАТИ.

По Ростехнадзору (включая территориальные органы) и его подведомственным учреждениям за 2008 год расходы на оплату труда за счет внебюджетных источников составили 49,6 % общей суммы расходов (доля расходов на развитие материально-технической базы - всего 11,5 %). Расходы, связанные с оплатой труда сотрудников бюджетных учреждений за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, в 12 раз превысили соответствующие расходы из федерального бюджета.

По подведомственным учреждениям Росгидромета расходы на оплату труда из внебюджетных источников за 2008 год составили 48 % и превысили соответствующие расходы из федерального бюджета в 27 раз.

6. Эффективность выполнения бюджетными учреждениями задач и функций, определенных учредительными и иными программными документами

В соответствии с нормативными правовыми актами одной из основных задач Заповедников является осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов.

Основными видами нарушений, установленных на территориях пяти проверенных Заповедников, являются незаконное нахождение, проход и проезд граждан и транспорта (более 60 % общего количества выявленных нарушений); незаконное рыболовство и незаконная охота.

В то же время на прилегающих к Заповедникам территориях создаются и находятся охотничье-промысловые участки, закрепленные за различными юридическими лицами на основании постановлений глав субъектов Российской Федерации.

Так, на территориях, прилегающих к ФГУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник», находятся около 10 охотничье-промысловых участков общей площадью 668,2 тыс. га. Практически в центре ФГУ «Государственный природный заповедник «Байкало-Ленский» расположен один из таких участков площадью 499 га. В соответствии с данными Северо-Восточного территориального управления Росрыболовства на территориях ФГУ «Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник» расположен один рыбопромысловый участок, на территории ФГУ «Государственный природный биосферный заповедник «Командорский» - два рыбопромысловых участка (в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации).

Анализ данных КамчатНИРО по заходам лососевых рыб на нерест в 11 основных рек Кроноцкого заповедника показал, что в большинстве из них заход на нерест лососевых рыб ежегодно сокращается: в 2008 году он составил 173,9 тыс. штук, что в 3,7 раза меньше, чем в 2006 году, и в 2,1 раза меньше, чем в 2007 году. Это свидетельствует о подрыбе (сокращении) ресурсной базы лососевых рыб в заповедных реках.

Таким образом, уровень особой охраны земель Заповедников, территория которых граничит с землями, используемыми в качестве охотничьих угодий, значительно снижается.

Анализ сведений, отраженных в летописях природы Заповедников, свидетельствует о том, что за последние несколько лет научные исследования проводились в неполном объеме, сведения о численности млекопитающих, флоры и фауны отражаются формально, по ряду показателей целенаправленная научная оценка вообще не проводилась.

Проверка показала, что негативными факторами, влияющими на снижение эффективности деятельности Заповедников, являются:

- отсутствие критериев экономической эффективности особо охраняемых природных территорий, утвержденного порядка осуществления экономического анализа затрат в разрезе видов деятельности;

- отсутствие дифференцированных нормативов ставок стоимости по видам услуг, оказываемых Заповедниками, по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- отсутствие централизованных капитальных вложений, приводящее к старению зданий научных стационаров, кордонов, инженерных коммуникаций и других объектов инфраструктуры;

- неразвитая инфраструктура Заповедников как сдерживающий фактор получения доходов от экскурсионно-просветительской деятельности;

- объемы финансирования Заповедников, а также уровень оплаты труда работников ниже необходимого объема для перспективного функционирования основной деятельности по охране заповедной территории и стимулирования квалифицированной работы персонала Заповедников.

Проверка показала, что Ростехнадзором недостаточно эффективно осуществляется выполнение задач и функций, определенных учредительными документами. Внутриведомственный контроль деятельности МТУ Ростехнадзора по Центральному федеральному округу, ФГУ ЦЛАТИ по Северо-Западному федеральному округу, ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу Ростехнадзором в 2008 году не осуществлялся.

В нарушение статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», а также подпункта «а» пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений» в уставах ФГУ ЦЛАТИ содержится не исчерпывающий, а открытый перечень функций (видов деятельности), осуществляемых учреждениями.

Выводы

1. Руководством Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзора и Росгидромета создана система делегирования подведомственным бюджетным учреждениям функций по оказанию многих видов государственных услуг на платной основе, касающихся надзорных, регистрационных и разрешительных функций в отношении субъектов предпринимательской деятельности.

В результате в 2008 году сохранился высокий уровень софинансирования расходов бюджетных учреждений за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. По сравнению с 2007 годом внебюджетные доходы федеральных государственных учреждений, подведомственных Ростехнадзору, Россельхознадзору, Росприроднадзору и Росгидромету, в целом увеличились на 20 % и составили 12680,3 млн. рублей, в том числе: по Ростехнадзору - 4351,9 млн. рублей, или 40,5 % совокупного объема финансирования; по Росгидромету - 3843,4 млн. рублей, или 31,3 %; по Россельхознадзору - 3804,7 млн. рублей, или 26,3 %; по Росприроднадзору - 680,3 млн. рублей, или 15,2 процента.

Данное положение является негативным фактором, свидетельствующим об использовании контрольных и надзорных государственных функций в качестве дополнительной финансовой нагрузки на предпринимателей.

2. Для функционирования системы, направленной на увеличение внебюджетных доходов, создан механизм извлечения дополнительных средств, что является благоприятной почвой для коррупции.

Руководством Ростехнадзора утверждены учредительные документы подведомственных учреждений, предусматривающие приоритет внебюджетных видов деятельности, а также дробление оказываемых платных услуг.

Так, уставами ФГУ ЦЛАТИ по Центральному федеральному округу и ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу установлено всего 4 основных предмета деятельности и от 25 и до 31 вида предпринимательской деятельности, соответственно.

Ростехнадзором в нарушение статьи 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрена выдача не одной (общей) лицензии на «проведение экспертизы промышленной безопасности» на промышленно-опасных объектах, а 14 лицензий - отдельно по каждому специализированному направлению промышленно-опасных объектов. При этом предприниматели, осуществляющие деятельность по нескольким отраслевым направлениям, при расширении сферы деятельности вынуждены повторно обращаться за получением новой лицензии на заявляемую экспертизу с соответствующей ее оплатой.

3. Несмотря на задачи, поставленные Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым, и решения Правительства Российской Федерации, руководством Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзора и Росгидромета не проводится работа по преобразованию бюджетных учреждений в автономные учреждения в сферах, где данные преобразования могут создать стимулы для повышения эффективности их деятельности.

Практическое внедрение бюджетных инструментов и механизмов для развития новых форм оказания государственных и муниципальных услуг и их финансового обеспечения не осуществляется. Нормативная и методическая база формирования и финансового обеспечения государственных заданий автономным учреждениям не создана.

4. Действия руководства Ростехнадзора привели к тому, что деятельность отдельных бюджетных учреждений трансформируется в коммерческую, направленную исключительно на получение прибыли, что порождает коррупционные риски. В 2008 году внебюджетные доходы только трех проверенных ФГУ ЦЛАТИ, подведомственных Ростехнадзору, составили 1707,2 млн. рублей и в 5 раз превысили объем средств, полученных из федерального бюджета.

В нарушение статьи 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации Ростехнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор и Росгидромет не осуществляют ведомственный финансовый контроль за эффективным использованием бюджетных средств территориальными органами и подведомственными федеральными государственными учреждениями. Средства выводятся в дебиторскую задолженность, используются без достижения ожидаемого результата, то есть неэффективно.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ Правительство Российской Федерации не вправе принимать решения, приводящие к увеличению в 2008 году численности федеральных государственных служащих и работников федеральных государственных учреждений. Однако при бесконтрольности со стороны руководства Ростехнадзора в 2008 году за счет внебюджетных источников постоянно увеличивалась предельная штатная численность работников федеральных государственных учреждений.

Только за 2008 год предельная штатная численность работников проверенных ФГУ ЦЛАТИ была увеличена более чем в 2 раза. Это создает условия для еще большего расширения сферы внебюджетной деятельности и последующего увеличения штатной численности.

Кроме того, завышение штатной численности, при неполном замещении вакантных должностей, используется руководством бюджетных учреждений как механизм бесконтрольного расходования средств за счет создания искусственной экономии по заработной плате. При этом создается возможность для направления указанных средств руководством на дополнительные выплаты.

5. В нарушение части 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации руководством Минприроды России и Ростехнадзора не утверждены нормативные акты (порядки), устанавливающие предельные цены (тарифы) на оплату услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным заданием, что создает почву для коррупционной деятельности.

Проявлением такой деятельности является тот факт, что в нарушение пункта 7 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401, руководством Ростехнадзора дано разрешение ФГУ ЦЛАТИ самостоятельно устанавливать цены и тарифы на все виды осуществляемых работ и оказываемых услуг. В результате цены на одни и те же виды работ и услуг в 2008 году отличались не только между ФГУ ЦЛАТИ по разным федеральным округам, но даже между филиалами одного ФГУ ЦЛАТИ (по Центральному федеральному округу).

Руководством Ростехнадзора в нарушение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2004 года № 71 «О создании, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений» уставы ФГУ ЦЛАТИ не были согласованы с Росимуществом и Минфином России, что привело к использованию данного положения для увеличения количества видов деятельности, не связанных с основными функциями.

6. В нарушение статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации Ростехнадзором, Россельхознадзором, Росгидрометом утверждены учредительные документы бюджетных учреждений, которые противоречат генеральным разрешениям, оформленным Минфином России.

Россельхознадзором в 2008 году предоставлены полномочия на формирование внебюджетных источников трем подведомственным федеральным государственным учреждениям, несмотря на то, что их уставы не были включены в генеральное разрешение Россельхознадзора.

Росгидрометом государственному учреждению «Краснодарская военизированная служба по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы» были утверждены источники формирования средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которые отсутствовали в генеральном разрешении Росгидромета.

Между ФГУ ЦЛАТИ и коммерческими организациями заключались договоры, в которых ФГУ ЦЛАТИ одновременно выступали исполнителями и заказчиками одних и тех же работ (услуг), то есть оказывались посреднические услуги, не связанные с уставными видами деятельности. Так, ФГУ ЦЛАТИ по Приволжскому федеральному округу в 2008 году было заключено 28 подобных государственных контрактов на общую сумму 25 млн. рублей.

7. По результатам контрольного мероприятия выявлено всего 105 нарушений законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации на общую сумму 615759,8 тыс. рублей, из них 16 нарушений при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - на сумму 131095,6 тыс. рублей.

Предложения

1. По результатам проверки направить:

1.1. Представление Счетной палаты Российской Федерации Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации Ю. П. Трутневу, в котором предлагается:

- провести инвентаризацию учредительных документов подведомственных федеральных государственных учреждений и обеспечить их соответствие целям и задачам создания и функционирования бюджетных учреждений;

- утвердить порядок оказания государственных услуг в соответствии с государственным заданием, а также порядок установления предельных цен (тарифов) на оплату соответствующих услуг;

- осуществить контроль внебюджетной деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений с целью выявления и исключения коррупциогенности;

- рассмотреть результаты деятельности особо охраняемых природных территорий за период, прошедший с 2008 года, на Коллегии Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и по результатам рассмотрения разработать ведомственную целевую программу развития и повышения роли особо охраняемых природных территорий в целях поддержания биологического разнообразия, включающую:

критерии экономической эффективности особо охраняемых природных территорий, утверждение порядка осуществления экономического анализа затрат в разрезе видов деятельности;

обеспечение инспекторской службы современными средствами связи, приборами наблюдения, качественным табельным оружием, форменным обмундированием, современными приборами, компьютерным оборудованием;

учет при утверждении Минприроды России уровней финансирования Заповедников, их площадей, существующей угрозы целостности природных комплексов, близость к крупным промышленным центрам, их международную значимость, уникальность экосистем;

оптимизацию существующих границ особо охраняемых природных территорий и образования охранных зон и положения о них;

- устранить нарушения, выявленные в ходе проверок Счетной палаты Российской Федерации.

1.2. Представление руководителю Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Н. Г. Кутьину, в котором предлагается:

- провести инвентаризацию учредительных документов подведомственных федеральных государственных учреждений и обеспечить их соответствие целям и задачам создания и функционирования бюджетных учреждений;

- утвердить порядок оказания государственных услуг в соответствии с государственным заданием, а также порядок установления предельных цен (тарифов) на оплату соответствующих услуг;

- осуществить контроль внебюджетной деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений с целью выявления и исключения коррупциогенности;

- привести штатные расписания территориальных органов и подведомственных бюджетных учреждений в соответствие с установленными для них целями и задачами;

- привести в соответствие с действующим законодательством Российской Федерации оформление трудовых соглашений с физическими лицами в федеральных государственных учреждениях;

- разработать мероприятия по совершенствованию и повышению качества администрирования доходов федерального бюджета от платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- принять меры по предупреждению нарушений действующего законодательства Российской Федерации при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд;

- усилить контроль за использованием территориальными управлениями и подведомственными бюджетными учреждениями федерального имущества, включая государственную регистрацию и учет.

1.3. Представление руководителю Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды А. И. Бедрицкому, в котором предлагается:

- провести инвентаризацию учредительных документов подведомственных федеральных государственных учреждений и обеспечить их соответствие целям и задачам создания и функционирования бюджетных учреждений;

- утвердить порядок оказания государственных услуг в соответствии с государственным заданием, а также порядок установления предельных цен (тарифов) на оплату соответствующих услуг;

- осуществить контроль внебюджетной деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений с целью выявления и исключения коррупционности;

- исключить практику выдачи подведомственным бюджетным учреждениям разрешений на формирование источников средств, получаемых от приносящей доход деятельности, не предусмотренных генеральным разрешением на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности;

- обеспечить выполнение действующего законодательства Российской Федерации в Росгидромете и подведомственных ему бюджетных учреждениях при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для федеральных государственных нужд.

1.4. Представление руководителю Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору С. А. Данкверту, в котором предлагается:

- провести инвентаризацию учредительных документов подведомственных федеральных государственных учреждений и обеспечить их соответствие целям и задачам создания и функционирования бюджетных учреждений;

- утвердить порядок оказания государственных услуг в соответствии с государственным заданием, а также порядок установления предельных цен (тарифов) на оплату соответствующих услуг;

- осуществить контроль внебюджетной деятельности подведомственных федеральных государственных учреждений с целью выявления и исключения коррупционности;

- привести действующие разрешения, выданные подведомственным федеральным государственным учреждениям, в соответствие с генеральным разрешением на открытие лицевых счетов по учету средств, полученных от приносящей доход деятельности;

- совместно с Росимуществом рассмотреть вопрос о реконструкции строения № 5, находящегося на балансе федерального государственного учреждения «Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов», предусматривающей получение как минимум 3 тыс. кв. м производственных площадей, а также принять меры, направленные на решение вопросов антитеррористической защищенности научно-экспериментальной базы федерального государственного учреждения «Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов»;

- совместно с Росимуществом принять меры по разграничению земельного участка площадью 57 га между федеральным государственным учреждением «Всероссийский государственный Центр качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов» и федеральным государственным унитарным предприятием «ОПХ Манихино» и обеспечить государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на вышеуказанный земельный участок.

1.5. Информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. В. ОДИНЦОВ