КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ № 14/11-Пр

14 июня 2019 года **г. Иркутск**

Заместителю министра
лесного комплекса
Иркутской области

В. А. Широкову

В соответствии с планом деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее-КСП области) на 2019 год проведено контрольное мероприятие «Проверка администрирования доходов областного бюджета министерством лесного комплекса Иркутской области, а также оценка результативности мер, направленных на полноту и своевременность поступления доходов, увеличение объемов поступлений в 2017-2018 годах» (отчет № 14/6-КМ от 31.05.2019), по результатам которого выявлены отдельные нарушения законодательства и недостатки.

В проверяемом периоде 2017-2018 годов министерство лесного комплекса Иркутской области (далее-Министерство), являясь главным администратором доходов областного бюджета и одновременно администратором доходов областного бюджета от использования лесов, недостаточно, не в полном соответствии с законодательством выполняло свои бюджетные полномочия.

1. Правовое регулирование отношений по администрированию доходов бюджета осуществлялось с несоблюдением положений статьи 160.1 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), Порядка, утвержденного приказом Рослесхоза от 28.04.2015 № 138[1], постановления Правительства Иркутской области № 167-пп[2], неполно.

В силу пункта 4 статьи 3 БК РФ нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ.

Бюджетные полномочия главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, являющихся органами государственной власти

[1] Приказ Рослесхоза от 28.04.2015 № 138 «О Порядке администрирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов, зачисляемых в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации» (далее-Порядок, утвержденный приказом Рослесхоза № 138).

[2] Постановление Правительства Иркутской области от 12.07.2010 № 167-пп «О Порядке осуществления органами государственной власти (государственными органами) Иркутской области, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» (далее-постановление Правительства Иркутской области № 167-пп).

17 06 2019 г.

субъектов Российской Федерации, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами и (или) находящимися в их ведении казенными учреждениями, осуществляются в порядке, установленном высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 160.1 БК РФ).

Согласно постановлению Правительства Иркутской области № 167-пп, главный администратор доходов принимает порядок осуществления и наделения полномочиями администратора доходов бюджета подведомственных администраторов.

1.1. До 21.05.2018 отсутствовал порядок осуществления и наделения подведомственных администраторов доходов бюджета полномочиями администратора доходов бюджета, утвержденный Министерством, как главным администратором доходов областного бюджета.

1.2. Закрепление кодов за администратором доходов и возложение полномочий по администрированию доходов Министерством осуществлено ненормативными правовыми актами:

- распоряжением от 22.12.2016 № 2380-мр «Об администрировании доходов областного бюджета министерства лесного комплекса Иркутской области», которым Министерство наделено полномочиями администратора доходов и закреплены коды администратора доходов (далее – распоряжение Министерства от 22.12.2016 № 2380-мр);

- распоряжением от 23.03.2017 № 517-мр «Об организации работы в целях ликвидации задолженности по арендной плате за использование лесов», которым для территориальных отделов установлен порядок направления претензий при нарушении сроков оплаты, исковых заявлений в суды и порядок работы с исполнительными документами;

- распоряжением от 22.12.2017 № 4246-мр «Об организации работы в целях ликвидации задолженности по арендной плате за использование лесов», которым для территориальных управлений установлен порядок направления претензий при нарушении сроков оплаты, исковых заявлений в суды и порядок работы с исполнительными документами;

- распоряжением от 12.02.2018 № 361-мр (в ред. от 29.05.2018 № 1845-мр, от 22.11.2018 № 3952-мр) «Об администрировании доходов областного бюджета министерства лесного комплекса Иркутской области», которым с 01.01.2018 за территориальными управлениями Министерства закреплены отдельные полномочия администратора доходов (далее – распоряжение от 12.02.2018 № 361-мр).

1.3. Администрируемые Министерством доходы областного бюджета от использования лесов[3] закреплялись за Министерством как администратором доходов распоряжением от 22.12.2016 № 2380-мр (в ред. от 03.07.2017 № 2022-мр, от 19.07.2017 № 2177-мр), тогда как должны были закрепляться порядком осуществления и наделения подведомственных администраторов доходов бюджета полномочиями администратора доходов бюджета.

---

[3] Плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений (843 112 04013 02 0000 120); Плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы (843 112 04014 02 0000 120); Плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (843 112 04015 02 0000 120).

Распоряжением Министерства от 12.02.2018 № 361-мр (в ред. от 29.05.2018 № 1845-мр, от 22.11.2018 № 3952-мр) администрируемые доходы закреплены за территориальными управлениями, хотя они не определены администраторами доходов областного бюджета. Данное распоряжение не согласуется с Порядком № 36-мпр, которым администрируемые доходы закреплены за Министерством как за администратором доходов.

В случае отсутствия подведомственных им администраторов доходов главные администраторы доходов бюджетов исполняют функции как главного администратора, так и администратора доходов бюджетов.

В случае отсутствия подведомственных администраторов доходов бюджетов главные администраторы доходов бюджетов утверждают в соответствии с Бюджетным кодексом и Порядком, утверждаемым высшим исполнительным органом субъекта РФ, правовые акты, наделяющие их бюджетными полномочиями как главного администратора, так и администратора доходов бюджетов, а также утверждающие порядок осуществления указанных полномочий.

Бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с доведенными до них главными администраторами доходов бюджета, в ведении которых они находятся, правовыми актами, наделяющих их полномочиями администратора доходов бюджета (часть 3 статьи 160.1 БК РФ).

Приказом Рослесхоза № 97[4] Министерство определено главным администратором доходов бюджета Иркутской области; утвержден перечень источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений.

Министерство, исполняя свои бюджетные полномочия главного администратора доходов областного бюджета, в соответствии с Порядком, утвержденным приказом Рослесхоза № 138, постановлением Правительства Иркутской области № 167, своим приказом № 36-мпр от 21.05.2018 утвердило Порядок осуществления и наделения Министерства бюджетными полномочиями администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (далее – Порядок № 36-мпр). Определение Министерства администратором доходов областного бюджета и закрепление за ним администрируемых доходов (приказом Рослесхоза № 97, Порядком № 36-мпр), исключает право закрепления администрируемых доходов за структурными подразделениями, не определенными администраторами доходов.

1.4. Не основаны на законодательстве Положения о территориальных управлениях, утвержденные Приказом Министерства № 90-мпр, в части возложения на них этими правовыми актами отдельных полномочий администраторов доходов.

В силу частей 1, 2, 4 статьи 160.1 БК РФ, постановления Правительства Иркутской области № 167-пп, правовая возможность наделения правами администратора доходов иным правовым актом, кроме порядка осуществления и наделения Министерства бюджетными полномочиями администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, отсутствует, что исключает право Министерства наделения своих территориальных управлений такими правами Положениями о них.

---

[4] Приказ Рослесхоза от 06.04.2015 № 97 «Об администрировании органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, доходов бюджетов субъектов Российской Федерации» (далее – Приказ Рослесхоза № 97).

Администрирование доходов бюджетной системы РФ является частью бюджетного процесса. Участниками бюджетного процесса названы исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов (ст. ст. 152, 160.1 БК РФ).

Согласно статье 6, пункту 4 статьи 160.1 БК РФ администратор доходов - это орган государственной власти (государственный орган), казенное учреждение.

Территориальные управления Министерства не являются территориальными органами и не являются казенными учреждениями, о чем Министерству сообщено в информационном письме.

Юридический статус территориальных управлений определен как структурные подразделения (Указ Губернатора Иркутской области от 27.02.2018 № 42-уг «Об утверждении структуры министерства лесного комплекса Иркутской области»).

1.5. С принятием распоряжения от 12.02.2018 № 361-мр, регулирующего те же отношения, что и распоряжение от 22.12.2016 № 2380-мр, последнее не было признано утратившим силу. Распоряжения Министерства от 22.12.2016 № 2380-мр и от 12.02.2018 № 361-мр с принятием Порядка № 36-мпр не признаны утратившими силу, позиционировались в ходе контрольного мероприятия как действующие, вопреки пункту 2 абзаца 1 статьи 60 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области», согласно которому правовой акт области или его отдельные положения прекращают свое действие в случаях принятия нового правового акта, регулирующего соответствующие общественные отношения.

С принятием Порядка № 36-мпр в силу пункта 2 абзаца 1 статьи 60 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» оба распоряжения должны утратить силу.

Для исключения неопределенности в применении правовых актов оба распоряжения подлежат признанию утратившими силу, а Порядок № 36-мпр-дополнению соответствующими нормами (при необходимости).

Кроме этого, распоряжения Министерства от 22.12.2016 № 2380-мр и от 12.02.2018 № 361-мр имеют недостатки, поскольку содержат неопределенные по смыслу в рамках исполнения бюджетных полномочий по администрированию доходов, полномочия, а также распоряжением от 12.02.2018 № 361-мр на территориальные управления - лесничества возложены, в том числе, полномочия, относящиеся, в силу ст. 160.1 БК РФ и постановления Правительства Иркутской области № 167-пп, к полномочиям главного администратора доходов.

1.6. Действующий Порядок № 36-мпр регулирует отношения, связанные с администрированием доходов областного бюджета, не в соответствии с законодательством и недостаточно полно.

Так, не соответствует законодательству пункт 4 Порядка № 36-мпр, которым предусмотрено, что в отношениях по администрированию доходов бюджета участвуют территориальные управления министерства лесного комплекса Иркутской области, осуществляющие отдельные полномочия администраторов доходов областного бюджета по закрепленным за ними кодам бюджетной классификации администрируемых доходов.

Статьей 160.1 БК РФ, постановлением Правительства Иркутской области № 167-пп не предусмотрено возложение на кого-либо исполнения отдельных полномочий

администратора доходов. Участниками отношений являются главный администратор доходов бюджетов и администратор доходов бюджетов.

На администратора доходов бюджета нормативным правовым актом главного администратора доходов возлагаются соответствующие полномочия.

Фактически же территориальные управления Министерства не определены администраторами доходов бюджета и их участие в администрировании доходов в Порядке № 36-мпр не определено.

Раздел IV «Порядок заполнения (составления) и отражения в бюджетном учете первичных документов по администрируемым доходам бюджета» не содержит оснований для начисления арендной платы (договор аренды лесного участка и дополнительные соглашения к договору аренды лесного участка, вступившие в силу в соответствии с законодательством Российской Федерации), начисления платы по договору купли-продажи лесных насаждений (договор купли-продажи лесных насаждений) и т.п.

Порядок заполнения (составления) и отражения в бюджетном учете первичных документов по администрируемым доходам бюджета фактически не установлен. Данный раздел содержит лишь отсылочные нормы на федеральные нормативные акты по заполнению платежных документов плательщиками на перечисление доходов в бюджет и формальные требования об отражении начисленных и поступивших сумм доходов бюджета в разрезе кодов бюджетной классификации в соответствии с приказами Министерства финансов Российской Федерации.

Заполнение (составление) первичных документов по администрируемым доходам, отражение в бюджетном учете первичных документов по администрируемым доходам порядком не регламентируется.

Установленный Порядком № 36-мпр (раздел VII) порядок обмена информацией между структурными подразделениями администратора доходов бюджета нельзя признать достаточным, поскольку фактически отношения по взаимодействию структурных подразделений Министерства между собой в рамках администрирования доходов не урегулированы.

Между тем, контрольное мероприятие показало, что в процессе администрирования доходов задействован ряд структурных подразделений Министерства: отдел организации использования лесных ресурсов, отдел арендных отношений, отдел администрирования платежей, отдел бухгалтерского учета, отчетности и контроля, отдел организационного и документационного обеспечения, юридический отдел, территориальные управления.

Отсутствие регламента обмена информацией между структурными подразделениями Министерства снижает качество контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, их учета.

Порядком № 36-мпр не предусмотрено полномочие по направлению уведомлений об изменении арендной платы и расчете арендной платы (при необходимости также и дополнительных соглашений) в адрес арендатора.

2. Основаниями для начисления арендной платы являются договор аренды лесного участка и дополнительные соглашения к договору аренды лесного участка, вступившие в силу в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 3.1.1. порядка, утвержденного приказом Рослесхоза № 138). После проведения операций по начислению арендной платы администратором доходов обеспечивается постоянный контроль за фактическим внесением платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по установленным договором аренды срокам и размерам (п. 3.1.3. порядка,

утвержденного приказом Рослесхоза № 138). Расчеты и перерасчеты арендной платы производятся, исходя из годовой суммы арендной платы, сроков и сумм платежей по этим срокам, установленных договором (п. 3.1.4 порядка, утвержденного приказом Рослесхоза № 138).

В нарушение порядка, утвержденного приказом Рослесхоза № 138, с несоблюдением законодательства о бухгалтерском учете начисление арендной платы в 2018 году в объеме 741 875,2 тыс. рублей (КБК 843 1 12 04014 02 0000 120) осуществлялось территориальными управлениями Министерства, не являющимися администраторами доходов, не являющимися стороной по договорам аренды.

3. Контрольное мероприятие выявило ряд недостатков в организации (в том числе, в части правового регулирования) и осуществлении бухгалтерского учета администрируемых доходов в Министерстве и территориальных управлениях.

Положение об учетной политике Министерства, утвержденное распоряжением Министерства от 31.12.2017 № 1502-мр (далее – Положение об учетной политике Министерства), содержит ряд недостатков.

Наделение территориальных подразделений Министерства правами юридического лица не нашло отражения в Положении об учетной политике Министерства, причиной чего мог стать неопределенный юридический статус территориальных подразделений.

Предусмотренное Положением об учетной политике Министерства делегирование территориальным управлениям полномочий по учету доходов не соответствует законодательству.

Несмотря на то, что они были наделены правами юридического лица и переведены на самостоятельный бухгалтерский учет, положения об учетной политике в лесничествах не были приняты. Как показала проверка отдельных лесничеств, они в своей деятельности руководствовались учетной политикой Министерства.

Между тем, согласно ст.ст. 21 и 23 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее-Федеральный закон № 402-ФЗ), приказу Министерства финансов РФ от 06.10.2008 № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» (далее – Приказ № 106н) в части формирования учетной политики для ведения бухгалтерского учета в организации, приказу Минфина России от 30.12.2017 № 274н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Учетная политика, оценочные значения и ошибки», экономические субъекты обязаны утверждать учетную политику.

В силу ст. 2 Федерального закона № 402-ФЗ он распространяется на коммерческие и некоммерческие организации; государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов (экономические субъекты).

Экономический субъект самостоятельно формирует свою учетную политику, руководствуясь законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и отраслевыми стандартами (п. 3 Положения по бухгалтерскому учету утвержденного Приказом № 106н).

Таким образом, с одной стороны самостоятельное ведение бухгалтерского учета территориальным подразделением Министерства требует утверждения учетной политики; с другой стороны, принятие собственной учетной политики в лесничествах не может считаться правомерным, принимая внимание, что они не являются территориальными органами или казенными учреждениями.

Права и обязанности в части администрирования доходов бюджетов бюджетной системы с 01.11.2017 передаточными актами между Министерством и его территориальными подразделениями не были оформлены.

Несмотря на то, что на лесничества возложено администрирование арендной платы, им не предоставлено право ведения книги регистрации договоров аренды, что связано с особенностями заключения договоров аренды, и ведения выписок из Сводного реестра поступлений и выбытия средств бюджета.

Контрольное мероприятие показало, что полномочия по заключению договоров купли-продажи и договоров аренды в Министерстве разделены: договоры купли-продажи лесных насаждений и договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд с 16.10.2017 заключаются территориальными управлениями (лесничествами), а договоры аренды лесного участка заключаются Министерством.

При этом с несоблюдением положений Федерального закона № 402-ФЗ процедуры администрирования и бухгалтерский учет по всем договорам осуществляется лесничествами.

Согласно статье 9 Федерального закона № 402-ФЗ каждый факт хозяйственной жизни подлежит оформлению первичным учетным документом. Лицо, ответственное за оформление факта хозяйственной жизни, обеспечивает своевременную передачу первичных учетных документов для регистрации содержащихся в них данных в регистрах бухгалтерского учета, а также достоверность этих данных.

Таким образом, договор аренды лесного участка, заключенный Министерством, не может являться первичным документом бухгалтерского учета для лесничества, поскольку отражает факт хозяйственной жизни Министерства.

При этом КСП области отмечает, что процедуры передачи договоров аренды в целях администрирования арендной платы, не предусмотрены ни Порядком 36-мпр, ни иным правовым актом Министерства.

В Положении об учетной политике Министерства не нашли отражения механизмы заполнения, отражения, а также предоставления лесничествами Министерству данных по кредиторской и дебиторской задолженности.

Согласно пункту 167 Приказа № 191н ф. 0503169 «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности» (далее - ф. 0503169) оформляется получателем бюджетных средств, администратором источников финансирования дефицита бюджета, администратором доходов бюджета.

Между тем, помимо Министерства (администратора доходов), заполнение ф. 0503169 осуществляется лесничествами в программном продукте Свод Смарт. Министерством осуществляется заполнение ф. 0503169 по министерству и ее консолидация с ф. 0503169, предоставленными лесничествами. Лесничества, заполняют форму 0503169, не являясь администраторами доходов.

4. Выборочная проверка показала, что лесничествами (территориальными управлениями Министерства) зачастую не исполнялись бюджетные полномочия по уточнению платежей по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, что влекло отражение необоснованной дебиторской задолженности.

Выявлены факты некачественного выполнения лесничествами возложенных на них полномочий в части начисления платы по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, путем ее завышения, чем нарушались права лесопользователей, либо занижения, что влекло недопоступление доходов бюджета.

В нарушение Порядка, утвержденного приказом Рослесхоза № 138, не всеми лесничествами ежемесячно формируется реестр лесопользователей-недоимщиков по

установленной форме, что свидетельствует о недостаточном контроле лесничествами за уплатой платежей.

Факты стали возможны вследствие того, что Министерство, являясь администратором доходов и возложив часть своих полномочий на лесничества, не обеспечивает надлежащий контроль на исполнением лесничествами этих полномочий.

5. Выборочная проверка в ходе контрольного мероприятия показала, что имеют место факты несвоевременного и недостаточного принятия Министерством и его территориальными подразделениями (лесничествами) мер к обеспечению полноты поступления доходов. Имеются факты, когда в нарушение Порядка, утвержденного приказом Рослесхоза № 138, Приказа № 36-мпр, распоряжений Министерства от 23.03.2017 № 517-мр, от 22.12.2017 № 4246-мр в случае несвоевременного внесения арендаторами арендной платы надлежащие меры не принимались, не принимались меры по взысканию задолженности и пеней по ним, не рассчитывались и не предъявлялись арендатору пени за несвоевременное внесение оплаты по договору, неправильно рассчитывались пени.

Поскольку проверка проводилась выборочно, наличие таких фактов может свидетельствовать об их распространенности и, соответственно, необеспечении достаточных мер к недопущению задолженности по внесению платежей в бюджет.

Приведенные в отчете КСП области примеры указывают на необходимость усиления контроля Министерства за полнотой и своевременностью внесения плательщиками платежей в бюджет, принимая во внимание, что количество договоров арендной платы растет.

Нарушения в правовом регулировании отношений по администрированию доходов бюджета, приводящие к ослаблению контроля Министерства за процессом администрирования доходов областного бюджета, не способствуют усилению его качества и эффективности. В результате допускаются неточности в расчетах платы за использование лесов, несвоевременное принятие мер к задолжникам и неплательщикам платы за использование лесов, необоснованное освобождение плательщиков такой платы от уплаты пеней и неустоек.

С учетом изложенного и на основании статьи 16 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации и муниципальных образований» министерству лесного комплекса Иркутской области предлагается принять меры по устранению отмеченных в настоящем представлении нарушений и недостатков, исключению причин и условий, способствовавших нарушениям.

О результатах рассмотрения настоящего представления и принятых мерах необходимо проинформировать КСП области в срок до 17 июля 2019 года.

Председатель И.П. Морохоева

Л.Н.Мулярова, 24-05-24.