

ИНФОРМАЦИЯ

о результатах контрольного мероприятия «Аудит финансового обеспечения реализации полномочий по предупреждению и тушению лесных пожаров и эффективности использования министерством лесного комплекса Иркутской области, подведомственными ему учреждениями средств на эти цели в 2015 – 2016 годах»

Реквизиты документа	Отчет № 03/37 от 30.12.2016 г. Рассмотрен коллегией КСП области 30.12.2016 и утвержден распоряжением председателя от 30.12.2016 № 182-р
Руководитель контрольного мероприятия	Мулярова Л.Н., аудитор КСП
Основания проведения мероприятия	Пункт 11 плана деятельности КСП области на 2016 год, распоряжение председателя КСП области от 29.02.2016 № 16-п. В план деятельности КСП области мероприятие включено на основании обращения Законодательного Собрания Иркутской области от 29.10.2015
Цель мероприятия	Анализ финансового обеспечения реализации полномочий по предупреждению и тушению лесных пожаров, оценка достаточности и эффективности использования средств на эти цели
Предмет мероприятия	Нормативно-правовые, распорядительные, финансовые документы, информационно-аналитические, справочные материалы, статистическая и бухгалтерская отчетность, первичные и иные документы, подтверждающие использование средств на предупреждение и тушение лесных пожаров
Объект проверки	Агентство лесного хозяйства Иркутской области (с 15.06.2016 - министерство лесного комплекса Иркутской области в связи с переименованием в соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 31.03.2016 № 178-пп), отдельные подведомственные ему учреждения (ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение», ОГАУ «Черемховский лесхоз», ОГАУ «Братский лесхоз», ОГАУ «Тайшетский лесхоз», ОГАУ «Жигаловский лесхоз»)
Проверяемый период	2015 год, истекший период 2016 года
Дополнительная информация	Акты направлены в установленном порядке объектам проверки. Поступившие пояснения частично учтены при подготовке настоящего отчета. В ходе контрольного мероприятия получены и исследованы данные о деятельности ОГАУ «Региональный лесопожарный центр», ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов». При подготовке настоящего отчета использовались также данные, полученные в ходе контрольного мероприятия «Проверка законного, результативного (эффективного и экономного) использования средств областного бюджета, выделенных в 2014 году и 1 полугодии 2015 года агентству лесного хозяйства Иркутской области на реализацию подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» на 2014-2018 годы государственной программы Иркутской области «Охрана

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. В Иркутской области ежегодно в период с апреля по октябрь наступает пожароопасный период. Количество пожаров за 2013-2016 год увеличилось и составило: в 2013 году – 692 пожара, в 2014 году – 2 143 пожара, в 2015 году – 1 537 пожаров, в 2016 году – 1 205 пожаров.

Анализ итогов пожароопасных периодов показывает значительное увеличение площади лесных пожаров за последние три года, увеличение ущерба, нанесенного лесными пожарами.

2. Объемы финансового обеспечения противопожарных мероприятий к уровню 2014 года снижаются (474 722 тыс. рублей, 371 322,3 тыс. рублей, 386 287,1 тыс. рублей). Наличие лимитов бюджетных обязательств на 2016 год в объеме 386 287,1 тыс. рублей, что чуть больше, чем в 2015 году, не свидетельствует об увеличении финансирования, поскольку фактически средства федерального бюджета на приобретение лесопожарной техники в объеме 14 958,7 тыс. рублей в областной бюджет не поступили.

Источником большей части объема финансирования в рамках противопожарных мероприятий являются средства областного бюджета. Например, в 2015 году из 371 322,3 тыс. рублей средства областного бюджета составили 230 304,2 тыс. рублей, которые направляются на финансирование организации авиационного патрулирования лесов на территории Иркутской области силами ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов»; содержание пожарно-химических станций (содержание пожарной техники, противопожарного снаряжения и инвентаря в 2014-2015 годах; в 2016 году в отдельное мероприятие не выделено, фактически содержание штата и техники ПХС); приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения, инвентаря и систем видеомониторинга леса раннего обнаружения лесных пожаров; обучение и подготовку руководителей тушения лесных пожаров, подготовку и переподготовку летчиков-наблюдателей:

Между тем, конкретные направления использования средств областного бюджета на реализацию переданных полномочий в лесной сфере в Иркутской области правовыми актами Иркутской области не определены. Законом Иркутской области от 14.07.2011 № 64-ОЗ «О порядке использования средств областного бюджета для осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» предусмотрено, что средства на осуществление указанных полномочий могут предусматриваться Законом Иркутской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год дополнительно к средствам, предоставляемым областному бюджету из федерального бюджета в форме субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений.

Отсутствуют расходные обязательства по созданию и содержанию пожарно-химических станций III типа как круглогодичных пожарных формирований, содержащихся за счет средств областного бюджета.

Авиационное патрулирование лесов Иркутской области, относящееся к федеральным полномочиям и подлежащее финансированию за счет федерального бюджета, финансируется из областного и федерального бюджета в пропорциях примерно 44 на 56 процентов (90 961,0 тыс. рублей и 107 602,5 тыс. рублей - в 2015 году; 102 330,8 тыс. рублей и 130 303,3 тыс. рублей - в 2016 году).

3. Отсутствие конкретизации расходных обязательств Иркутской области в лесной сфере повлекло существенное снижение объемов финансирования на 2016 год (на

150 538,8 тыс. рублей). Были сокращены расходы на авиационное патрулирование, содержание пожарно-химических станций, на мероприятия по повышению квалификации в сфере тушения лесных пожаров, подготовку и переподготовку летчиков-наблюдателей, приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения, инвентаря и систем видеомониторинга леса раннего обнаружения лесных пожаров.

В условиях неполного финансирования переданных полномочий из федерального бюджета указанные действия не были направлены на соблюдение прав жителей Иркутской области на благоприятную среду обитания

4. За счет областного бюджета не предусмотрены и не осуществляются расходы, вытекающие из Закона Иркутской области от 17.12.2008 № 123-оз «О размерах районного коэффициента к заработной плате работников государственных органов Иркутской области, государственных учреждений Иркутской области и предельном размере повышения районного коэффициента к заработной плате работников органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, муниципальных учреждений в Иркутской области», которым предусмотрены повышенные по сравнению с федеральным регулированием районные коэффициенты к заработной плате.

Отсутствие бюджетных расходов на эти цели приводит в отдельных случаях к недоплате части районного коэффициента при осуществлении расчетов и оплаты труда за выполнение работ по тушению пожаров, в ряде случаев эти расходы учреждения несут самостоятельно за счет доходов от приносящей доход деятельности.

Изложенное приводит к занижению расходов на тушение лесных пожаров.

5. В условиях недостаточной обеспеченности учреждений противопожарной техникой, ни в 2014 году, ни в проверяемый период за счет средств областного бюджета не закупалась лесопожарная техника, что снижает уровень противопожарной готовности автономных учреждений.

Из федерального бюджета средства на эти цели выделялись лишь в 2014 году в объеме 19 146,7 тыс. рублей, что существенно не повлияло на обеспечение готовности учреждений к тушению лесных пожаров.

6. Финансовое обеспечение мер по тушению лесных пожаров в 2015-2016 годах осуществлялось за счет средств федерального бюджета. В начале финансового года объем субвенции на тушение лесных пожаров предусматривался в незначительных объемах. Увеличение расходов на тушение лесных пожаров в течение финансового года не было обеспечено достаточным и своевременным финансированием.

По результатам тушения лесных пожаров в 2014 году, в 2015 году и в 2016 году сформировалась кредиторская задолженность. По состоянию на 01.01.2015 года ее объем составил 52 177,3 тыс. рублей. По состоянию на 01.01.2016 кредиторская задолженность по расходам на тушение пожаров составила 84 473,7 тыс. рублей. По состоянию на 01.01.2017 кредиторская задолженность составляет 101 527,7 тыс. рублей.

7. В Подпрограмме «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» не предусматривались мероприятия по компенсации кредиторской задолженности за тушение пожаров в предыдущий период, что приводило к отражению кредиторской задолженности и осуществлению расходов в рамках мероприятий по тушению лесных пожаров.

В Подпрограмме и областном бюджете на тушение лесных пожаров было предусмотрено: в 2015 году - 228 549,0 тыс. рублей; в 2016 году - 172 807,7 тыс. рублей.

Фактически на тушение пожаров направлено в 2015 году - 176 619,0 тыс. рублей, в 2016 году - 88 334,0 тыс. рублей.

Фактические затраты на тушение пожаров в 2016 году составили 185 954,3 тыс. рублей.

Использование средств, предусмотренных на тушение пожаров в 2015 году по кодам Доп.ЭК 26581500 «Тушение лесных пожаров с использованием авиационных средств», 265081600 «Тушение лесных пожаров с использованием наземных средств», в 2016 году по кодам Доп.ЭК 265083601 «Ликвидация лесного пожара силами парашютно-десантной службы», 265083602 «Ликвидация лесного пожара силами наземных формирований», с применением Доп.ФК 1409 «Субсидии на иные цели»; по КБК КЦСР 6540151290, КВР 244, КОСГУ 226 (агентство лесного хозяйства области) в общем объеме 136 651,0 тыс. рублей на компенсацию кредиторской задолженности за тушение пожаров за предыдущие периоды имеет признаки нецелевого использования бюджетных средств.

Изложенные факты свидетельствуют о необеспечении прозрачности расходов на тушение пожаров, об искажении данных об объемах средств, направленных на тушение лесных пожаров в рамках финансового года.

8. Агентством лесного хозяйства области привлечение сил и средств межрегионального маневрирования в 2014-2015 годах и расходы на них, в том числе в 2016 году, осуществлены с нарушением федерального законодательства (ст. 19 Лесного кодекса РФ, Федеральные законы № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ). Правовые основания для централизации части закупок и заключения государственных контрактов в 2014 год на сумму 86 342,7 тыс. рублей; в 2015 года - на сумму 41 791,5 тыс. рублей отсутствовали.

Фактические расходы в проверяемом периоде (2015 год – 29 897,7 тыс. рублей; в 2016 году – 28 147,1 тыс. рублей) всего на сумму 58 044,8 тыс. рублей осуществлены с нарушением федерального законодательства

9. Контрольно-счетной палатой области не выявлено соблюдение агентством лесного хозяйства Иркутской области с 01.01.2016 года требований статьи 26 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в части определения способов осуществления заказчиками полномочий по осуществлению закупок для государственных нужд.

10. С несоблюдением требований законодательства в 2015-2016 годах предоставлялись субсидии на иные цели (КВР 612, 622) учреждениям, подведомственным агентству лесного хозяйства области, на компенсацию кредиторской задолженности по тушению лесных пожаров. В 2015 году отношения по предоставлению субсидий на иные цели не были урегулированы. В 2016 году правовое регулирование этих отношений принятием соответствующего Порядка определения объема и предоставления субсидий на иные цели не исключило все нарушения. В частности, субсидии продолжали предоставляться в отсутствие заявок учреждений и на основании решений арбитражного суда Иркутской области.

Анализ судебных решений, вынесенных Арбитражным судом Иркутской области в 2015-2016 годах, о взыскании с агентства лесного хозяйства области задолженности, свидетельствует, что фактически между агентством лесного хозяйства области и подведомственными ему учреждениями по поводу наличия кредиторской задолженности и ее размера спор отсутствовал. Обращение учреждений в суд было формальным. По мнению КСП области, оно могло быть исключено должным правовым регулированием.

Взыскание кредиторской задолженности за тушение лесных пожаров в судебном порядке повлекло неэффективные расходы министерства и учреждений на уплату госпошлины. За 2015-2016 годы объем взысканной госпошлины составил 317,2 тыс. рублей с министерства лесного комплекса области, 76,8 тыс. рублей - с учреждений.

Изложенные факты свидетельствуют о том, что бремя расходов на тушение лесных пожаров и ответственности за результаты возложены на подведомственные агентству лесного хозяйства учреждения, что не обеспечивает их оперативное тушение и может являться одной из причин неэффективной борьбы с лесными пожарами.

11. При формировании мероприятий и ресурсного обеспечения Подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» на 2016 год, агентством лесного хозяйства области допущены серьезные нарушения, приведшие к невозможности предоставления подведомственным учреждениям бюджетных средств на тушение пожаров. На мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов предусмотрено средств на 41 975,7 тыс. рублей меньше, чем предусмотрено распределением субвенции комиссией Рослесхоза. Вместе с тем на содержание аппарата агентства на эту же сумму предусмотрено средств больше предусмотренного проектировками.

Нарушения устранены в марте-апреле 2016 года.

12. Агентством лесного хозяйства области должным образом не исполнялись полномочия по правовому регулированию отношений в сфере тушения пожаров. Меры к отмене постановления Правительства Иркутской области № 230-пп «Об утверждении Порядка работ по противопожарной профилактике в лесах и тушения лесных пожаров на территории Иркутской области», не приняты; с превышением полномочий распоряжением от 17.06.2015 № 1016\1-агр утверждены методические рекомендации о порядке формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета, распоряжением агентства лесного комплекса Иркутской области

С несоблюдением федеральному законодательству осуществляется регулирование вопросов оплаты труда подведомственных учреждений, контроль локального регулирования этих вопросов в учреждениях и применения правовых актов отсутствует.

С недостатками осуществлялось правовое регулирование отношений, связанных с формированием государственных заданий для подведомственных бюджетных и автономных учреждений на тушение лесных пожаров, формированием объемов финансового обеспечения выполнения государственных заданий.

13. Агентство лесного хозяйства области, в настоящее время министерство лесного комплекса области, продолжает игнорировать требования Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Закона Иркутской области от 03.11.2011 № 105-ОЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов Иркутской области и Губернатора Иркутской области», постановления Правительства Иркутской области от 19.10.2012 № 576-пп «Об организации размещения информации о деятельности государственных органов Иркутской области, Губернатора Иркутской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обеспечении доступа к указанной информации». Информация о деятельности министерства в части подведомственных ему учреждений на официальном сайте министерства отсутствует.

14. Агентством лесного хозяйства области не устранены нарушения, на которые было указано Контрольно-счетной палатой области ранее в части установления видов деятельности подведомственных учреждений.

В уставах учреждений к основным видам деятельности отнесены виды деятельности, которые не соответствуют положениям Лесного кодекса РФ и целям создания учреждений. Вопреки законодательству ряд иных видов деятельности, предусмотренных уставами учреждений, также не согласуется с целью создания учреждений.

С несоблюдением требований федерального законодательства агентством лесного

хозяйства области создано учреждение, виды деятельности которого не соответствуют полномочиям агентства в сфере охраны, защиты и воспроизводства лесов – ОГАУ «Иркутсклеспроект».

15. Организация и исполнение функций учредителя подведомственных учреждений агентством лесного хозяйства области в проверяемом периоде осуществлялись с отступлениями от требований законодательства. В частности, вопреки законодательству соглашениями о предоставлении субсидий на выполнение работ по тушению пожаров предусматривалась компенсация фактических расходов. Предусмотренные соглашениями субсидии не отражали фактической потребности в финансовом обеспечении тушения пожаров, что свидетельствует о формальном подходе агентства к расчету размера субсидии на выполнение государственного задания на тушение лесных пожаров. Как собственно и к формированию и выдаче такого государственного задания.

Агентством лесного хозяйства Иркутской области в 2015-2016 годах на сумму 251 338,1 тыс. рублей сформированы государственные задания подведомственным учреждениям и установлены объемы финансового обеспечения государственного задания на тушение лесных пожаров с учетом фактических затрат в нарушение пунктов 3,4 статьи 69.2, абзаца 3 пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пункта 7 статьи 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», пункта 5 статьи 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Постановления Правительства Иркутской области от 31 декабря 2010 года № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса РФ».

Изложенное указывает на отсутствие достаточного качества управления подведомственной сетью, системности решения вопросов, формальный подход к решению вопросов финансового обеспечения тушения пожаров.

16. Вопросы формирования и выдачи учреждениям государственных заданий на тушение пожаров, финансового обеспечения выполнения этих работ требуют внимательного изучения и должного регулирования. Федеральное законодательство не исключает возможность финансирования основной деятельности автономного учреждения вне государственного задания.

Государственные задания на выполнение работ по тушению лесных пожаров не стали инструментом повышения качества тушения пожаров, снижения ущерба. Фактически они использовались для обеспечения соответствия формы финансирования учреждений требованиям законодательства.

17. Проверки и анализ деятельности отдельных учреждений, подведомственных агентству лесного хозяйства области показал, что имеется ряд недостатков и нарушений. Наблюдательные советы учреждений практически не работают. Контроль за деятельностью учреждений и соблюдением ими законодательства со стороны агентства лесного хозяйства области недостаточен. При этом имеются факты вмешательства учредителя в финансово-хозяйственную деятельность учреждений.

18. В ходе контрольного мероприятия проанализировано использование средств бюджетов в объеме 1 223 103,8 тыс. рублей. Нарушения выявлены на сумму 316 693,0 тыс. рублей.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам контрольного мероприятия Контрольно-счетная палата области рекомендует:

1. Правительству Иркутской области проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять в пределах полномочий необходимые меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, недопущению их в дальнейшем, в частности:

- обеспечить разработку и принятие нормативного правового акта, конкретизирующего расходные обязательства Иркутской области в сфере лесных отношений;

- обеспечить оплату районных коэффициентов к заработной плате в размере, превышающем норматив, установленный федеральными нормативными правовыми актами, при выполнении работ по тушению пожаров, за счет средств областного бюджета.

2. Министерству лесного комплекса Иркутской области:

- проанализировать результаты контрольного мероприятия, принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, причин и условий, им способствовавших; повышению ответственности за формирование мероприятий, подлежащих реализации в рамках подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области», а также

- обеспечить приведение видов деятельности подведомственных учреждений в соответствие с федеральным законодательством и целями создания этих учреждений;

- обеспечить приведение нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере в соответствие с федеральным законодательством;

- принять меры к усилению контроля за деятельностью подведомственных учреждений, минимизации допущения ими нарушений, в том числе в части бухгалтерского учета и отчетности.

О принятых мерах проинформировать Контрольно-счетную палату области до 15 марта 2017 года.