

ОТЧЕТ № 03/40

по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности администрирования доходов от использования природными ресурсами в 2015-2016 годах, истекшем периоде 2017 года»

Реквизиты документа	Отчет № 03/40 от 29 декабря 2017 года Рассмотрен коллегией КСП области, постановление от 27.12.2017 №11(237)/6-КСП, и утвержден распоряжением председателя КСП области от 29.12.2017 № 146-р.
Руководитель контрольного мероприятия	Ризман О.М., аудитор КСП области
Основания проведения мероприятия	Пункт 9 раздела VI плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области на 2017 год, распоряжение председателя КСП области от 13.11.2017 № 56-п.
Цель мероприятия	1. Оценка наличия и полноты нормативно-правового регулирования в сфере администрирования доходов областного и федерального бюджетов от использования природных ресурсов. 2. Оценка эффективности администрирования доходов федерального и областного бюджетов от использования природных ресурсов. 3. Оценка достоверности учета и отчетности.
Предмет мероприятия	Нормативно-правые акты, регулирующие деятельность по администрированию доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; бухгалтерская и иная отчетность; договоры, соглашения, аналитические материалы, позволяющие определить причины роста (снижения) объемов задолженности по платежам; иные документы и сведения, предоставленные органами государственной власти Иркутской области, осуществляющими полномочия главных администраторов доходов областного и федерального бюджетов по доходам от использования природными ресурсами.
Объект проверки	Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области (далее – минприроды области), министерство лесного комплекса Иркутской области (далее – минлес области), служба по охране природы и озера Байкал Иркутской области, служба по охране и использованию животного мира Иркутской области.
Исследуемый период	2015 -2016 годы и истекший период 2017 года.
Решение (постановление)	1. Рекомендовать председателю КСП области утвердить отчет аудитора Муляровой Л.Н. о результатах

коллегии КСП	<p>экспертно-аналитического мероприятие «Анализ эффективности администрирования доходов от использования природными ресурсами в 2015-2016 годах, истекшем периоде 2017 года».</p> <p>2. Направить отчет аудитора Муляровой Л.Н. в Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатору Иркутской области.</p> <p>3. Направить информационные письма в адрес министерства лесного комплекса Иркутской области и министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области.</p>
Решение комиссии по контрольной деятельности Законодательного Собрания Иркутской области	<p>1. Рекомендовать министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области, министерству лесного комплекса Иркутской области, службе по охране природы и озера Байкал Иркутской области, службе по охране использования животного мира Иркутской области принять комплекс мер, направленный на устранение недостатков, отмеченных в отчете Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 29.12.2017 № 03/40, и на повышение эффективности администрировании доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.</p> <p>2. Информацию по результатам рассмотрения направить в комиссию по контрольной деятельности Законодательного Собрания Иркутской области в срок до 15.04.2017 года.</p> <p>3. Контроль за исполнением решения возложить на председателя комиссии по контрольной деятельности Законодательного Собрания Иркутской области Г.Н.Нестеровича.</p>

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Объектами экспертно-аналитического мероприятия являлись министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области, министерство лесного комплекса Иркутской области как главные администраторы доходов и администраторы доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, служба по охране природы и озера Байкал Иркутской области, служба по охране и использованию животного мира Иркутской области как администраторы доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. Общая сумма администрируемых органами государственной власти Иркутской области доходов областного и федерального бюджетов от платежей при пользовании природными ресурсами, доходов в сфере природопользования, за проверяемый период 2015-2016 годов и 9 месяцев 2017 года от использования природных ресурсов составила 6 269 779,6 тыс. рублей, в том числе:

- 1 784 293,8 тыс. рублей - за 2015 год;

- 2 321 228,2 тыс. рублей - за 2016 год;

- 2 164 257,6 тыс. рублей - за 9 месяцев 2017 года.

Наибольший объем доходов в анализируемой сфере занимают доходы федерального бюджета - 4 580 408,0 тыс. рублей или 73 % от общей суммы поступивших доходов. Доходы областного бюджета составили 1 689 371,7 тыс. рублей или 27 % от общего объема поступивших доходов.

Доходы областного бюджета составили: в 2015 году – 346 934,7 тыс. рублей, в 2016 году – 598 608,6 тыс. рублей, за 9 месяцев 2017 года – 743 828,4 тыс. рублей. В 2016 году увеличение составило 173 % по отношению к 2015 году. За 9 месяцев 2017 года сумма поступивших доходов более чем в два раза превысила годовой объем 2015 года.

В структуре **неналоговых доходов** областного бюджета платежи при пользовании природными ресурсами (КБК 000 1 12 00000 00 0000 000) занимают основную долю: 39,9%, 50,9%, 45,4% соответственно в анализируемом периоде.

3. Министерством природных ресурсов и экологии Иркутской области бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджетов не исполнялись должным образом, в частности, им не обеспечено качественное, полное и логически целостное правовое регулирование отношений, связанных с администрированием доходов областного бюджета.

3.1. С несоблюдением требований положений частей 3, 4 статьи 160.1 БК РФ, которыми определены полномочия главного администратора и администратора доходов бюджетов, пункта 2 Порядка осуществления органами государственной власти 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, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 12.07.2010 № 167-пп, министерством не принят порядок осуществления и наделения полномочиями администраторов доходов бюджетов; в рамках организации администрирования доходов бюджетов взаимодействие между структурными подразделениями министерства не урегулировано, подразделение или должностное лицо министерства, на которые возложена ответственность за организацию и результаты администрирования доходов, не определены.

3.2. Действующий Порядок осуществления **полномочий главного администратора доходов** министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области и находящихся в его ведении учреждений, утвержденный распоряжением министерства от 11.04.2016 № 173/1-мр, частично дублирует положения Порядка № 167-пп в части полномочий главного администратора доходов. Пять порядков действий администраторов доходов, являющихся приложениями к Порядку осуществления **полномочий главного администратора доходов** министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области и находящихся в его ведении учреждений, фактически не утверждены, ими отношения по администрированию доходов бюджетов не урегулированы.

3.3. Закрепление за администраторами доходов кодов доходов и наделение их полномочиями администраторов доходов осуществлялось распоряжениями ежегодно с несоблюдением требований пункта 2 Порядка № 167-пп, подпункта «а» пункта 3 Порядка, утвержденного минприроды распоряжением № 173/1-мр. При этом нормативные правовые акты, являющиеся основанием для

администрирования доходов бюджетов, вопреки подпункту «а» пункта 2 Порядка № 167-пп, в этих распоряжениях не указаны.

3.4. Порядок осуществления **полномочий главного администратора доходов** министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области и находящихся в его ведении учреждений, вопреки части 1 статьи 13 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» утвержден ненормативным правовым актом - распоряжением, тогда как должен быть утвержден приказом министерства, как нормативным правовым актом.

3.5. Министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области рекомендуется разработать и утвердить нормативным правовым актом порядок осуществления и наделения полномочиями администратора доходов бюджета с соблюдением положений бюджетного законодательства и постановления Правительства Иркутской области от 12.07.2010 № 167-пп.

3.6. В нарушение части е (2) пункта 1 Порядка № 167-пп не утверждены методики прогнозирования поступлений доходов в местные бюджеты в соответствии с общими требованиями к такой методике, установленными Правительством Российской Федерации.

3.7. Министерством недостаточно эффективно осуществлялись полномочия администратора доходов бюджетов. В министерстве фактически учет доходов по счету 20500 «Расчеты по доходам» сведен к отражению поступивших сумм доходов, начисленных и оплаченных одновременно (кассовый метод), что противоречит требованиям бухгалтерского учета доходов, который следует осуществлять методом начисления в момент возникновения обязательства (Инструкция № 157н); не организовано поступление от профильных отделов в бухгалтерию объективной и достоверной информации о совершенных операциях, требующих отражения в учете как начисление доходов.

В результате отсутствия учета фактического начисления доходов установлен ряд расхождений данных учета и фактических данных о начислении, свидетельствующих о недостоверности данных о фактическом начислении доходов областного бюджета.

По коду 815 108 07300 01 0000 110 (прочие государственные пошлины за совершение прочих юридически значимых действий, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации) отклонение данных учета по счету 20500 «Расчеты по доходам» от фактических данных составило **62,2 тыс. рублей**, в том числе: за 2015 год – 55,5 тыс. рублей, за 2016 год – 6,7 тыс. рублей.

Причиной отмеченных расхождений является поступление в текущем периоде платы за услуги, оказанные в предыдущий период, и отсутствие в бухгалтерии информации о реальных объемах начислений (фактическом оказании услуг по выдаче разрешений), которая туда не представляется отраслевым отделом.

Принимая во внимание, что объемы расхождений установлены по итогам выборочной проверки, указанные факты могут свидетельствовать о наличии системы недостаточного администрирования доходов бюджетов и являться следствием недостатков организации министерством администрирования доходов бюджетов.

По коду 815 116 25086 02 0000 140 (денежные взыскания (штрафы) за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах,

находящихся в федеральной собственности, налагаемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации) отклонение данных учета по счету 20500 «Расчеты по доходам» от фактических данных составило **185,9 тыс. рублей**, в том числе: за 2015 год - 62,1 тыс. рублей, за 2016 год - 61,9 тыс. рублей, 9 месяцев 2017 года - 61,9 тыс. рублей.

Причиной расхождений является применение кассового метода начисления доходов, что не позволило отразить в учете дебиторскую задолженность.

Осуществление учета доходов бюджетов по методу кассового начисления исключает обеспечение постоянного контроля администратора доходов за фактическим внесением платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, создает риски освобождения плательщиков от внесения платежей в бюджеты бюджетной системы РФ, недопоступления доходов.

3.8. Объемы поступлений по доходам, закрепленным за министерством, составили:

- в 2015 году 110 145,8 тыс. рублей областной бюджет, 86 947,6 тыс. рублей федеральный бюджет;

- в 2016 году 29 851,2 тыс. рублей областной бюджет, 107 881,0 тыс. рублей федеральный бюджет;

- в 2017 году 29 872,4 тыс. рублей областной бюджет, 89 342,8 тыс. рублей федеральный бюджет.

4. Полномочия администраторами доходов бюджетов, подведомственными министерству, осуществлялись с недостатками, чему способствовала недостаточная организация выполнения этих функций министерством, как главным администратором доходов.

4.1. В Службе по охране природы и озера Байкал установлено расхождение данных бюджетного учета и объемов фактически начисленных доходов по доходам, поступающим в местные бюджеты. Объемы начислений значительно меньше объемов фактически поступивших доходов в виду отсутствия бухгалтерского учета начислений по доходам, поступающим в местные бюджеты.

В нарушение требований правил ведения бюджетного учета, установленных Инструкцией по применению Плана счетов бюджетного учета, утвержденного приказом министерства финансов Российской Федерации от 06.12.2010 № 162н (п.п. 77,78 Инструкции), начисление осуществлялось по счету 205 только по доходам, поступающим в областной бюджет.

В нарушение требований пункта 3 Инструкции № 157н начисление доходов местных бюджетов осуществляется по факту поступления средств на счета органов федерального казначейства.

Общий объем предъявленных штрафов, подлежащих зачислению в местные бюджеты, составил 40 857,8 тыс. рублей (коды 815 116 25050 01 0000 140, 815 116 90040 04 0000 140, 815 116 90050 05 0000 140) за анализируемый период (в 2015 году - 12 559,0 тыс. рублей, в 2016 году - 15 473,3 тыс. рублей, за 9 месяцев 2017 года - 12 825,5 тыс. рублей), который в бухгалтерском учете Службы отсутствует.

Анализ и сопоставление сводных объемов предъявленных и оплаченных штрафов осуществляется при составлении итоговых текстовых годовых (квартальных) отчетов о деятельности Службы. Отражение в учете и бюджетной отчетности Службы не осуществляется.

Соответственно, объемы задолженности по штрафам (которые можно признать недополученными доходами местных бюджетов Иркутской области), в сумме расчётно около **20 514,6 тыс. рублей** (40 857,8 – 20 343,2), не нашли отражения ни в учете Службы, ни в ее отчетности.

Плановые назначения по доходам местных бюджетов в Службе не ведутся, что свидетельствует об отсутствии взаимодействия с финансовыми органами муниципальных образований, в бюджеты которых осуществляется зачисление платежей.

Исполнение полномочий администратора доходов с несоблюдением требований соответствующих нормативных правовых актов не обеспечивает контроль за полнотой и своевременностью осуществления платежей в бюджет, пеней и штрафов по ним и взысканием задолженности, что влечет риски освобождения плательщиков штрафов от ответственности.

Прикладное программное обеспечение, защищенное от потерь данных и изменений, с возможностью идентификации каждого платежа для осуществления учета и автоматизации начисленных доходов, в Службе отсутствовало, что не способствовало эффективности администрирования доходов.

4.2. Служба по охране и использованию животного мира Иркутской области.

При анализе администрирования дохода «Государственная пошлина за предоставление разрешения на добычу объектов животного мира, а также за выдачу дубликата указанного разрешения (сумма платежа) перерасчеты, недоимки и задолженность по соответствующему платежу, в том числе по отмененному» (код 048 108 07240 01 1000 110), поступающего в доходы федерального бюджета, выявлено несоответствие объема оказанных услуг объему начислений, отраженному в учете. Всего установлено расхождение учетных данных по счету 20500 «Расчеты по доходам» от фактических данных, за анализируемый период на общую сумму **1 261,1 тыс. рублей**, в том числе на 1 000,6 тыс. рублей учетные данные по начислению доходов занижены, на 260,5 тыс. рублей завышены.

Плановые назначения по КБК 815 116 90020 02 0000 140 «Прочие поступления от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации», по которому осуществляется администрирование платежей в возмещение ущерба, причиненного объектам животного мира юридическими лицами, частными предпринимателями в соответствии с требованиями ст. 34 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», превышены во всех анализируемых периодах: в 2015 году – 103 %, в 2016 году – 113 %, в 2017 году – 120 %, что обусловлено нерегулярностью, несистемным характером этих доходов и в связи с этим отсутствием возможности объективного прогнозирования по причинам добровольности оплаты либо оплаты по решению суда.

В виду неурегулированности на федеральном уровне в законодательстве момента начисления ущерба, фактически объем рассчитанного ежегодно по заявлениям хозяйствующих субъектов ущерба остается нереализованным. В результате отсутствует недоимка, а Службой не направляются иски в суд. При этом, разница между объемом расчетов оценки ущерба и внесенными платежами существенна. Так, за период 2015 год - 9 месяцев 2017 года оценено добровольного ущерба по обращениям на общую сумму 47 370,2 тыс. рублей,

внесено в добровольном порядке возмещений за этот же период на сумму 8 812,6 тыс. рублей, разница – **38 557,6 тыс. рублей.**

Для улучшения работы по взиманию компенсационных платежей за вред причиняемый объектам животного мира и среде их обитания, по мнению Службы, необходима разработка и утверждение на федеральном уровне:

- механизма взимания, распределения и использования средств, получаемых в качестве компенсационных платежей за вред, причиняемый объектам животного мира и среде их обитания от хозяйственной деятельности;

- методического обеспечения оценки вреда, причиняемого объектам животного мира и среды их обитания, в том числе нормативной, справочной базы (радиусы воздействия на разные виды животных от различных видов техногенных воздействий, периоды воздействия и т.д.).

По коду 815 116 25030 01 0000 140 «Денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства РФ об охране и использованию животного мира» (доходы местных бюджетов), дебиторская задолженность по денежным взысканиям на сумму **2 077,9 тыс. рублей** не нашла отражения в учете.

В результате отсутствия бухгалтерского учета недоимки не принимаются меры к понуждению ее оплаты, не осуществляется учет нереальной к взысканию недоимки, что создает риски освобождения правонарушителей от ответственности и недопоступления доходов бюджета.

Плановые назначения по доходам местных бюджетов не ведутся, что свидетельствует об отсутствии взаимодействия с финансовыми органами муниципальных образований, в бюджеты которых осуществляется зачисление платежей, соглашения с финансовыми органами муниципальных образований области о взаимодействии при администрировании платежей соответствующих местных бюджетов, не заключены.

4. Министерством лесного комплекса Иркутской области не обеспечено должное правовое регулирование правоотношений по администрированию доходов бюджета.

4.1. Порядок исполнения агентством лесного хозяйства Иркутской области полномочий **по администрированию платежей** за пользование лесов, зачисляемых в бюджетную систему Российской Федерации, утвержденный приказом агентства лесного хозяйства Иркутской области от 09.01.2014 № 1-агпр, был принят в период исполнения агентством полномочий администратора доходов, в дальнейшем не приведен в соответствие с действующими нормативными правовыми актами Рослесхоза и Правительства Иркутской области.

4.2. В преамбуле Приказа № 1-агпр содержатся ссылки на недействующие приказы Федерального агентства лесного хозяйства, отсутствует ссылка на приказ Рослесхоза от **28.04.2015 № 138.**

В разделе 1 «Общие положения» Порядка № 1-агпр порядок исполнения агентством лесного хозяйства Иркутской области полномочий по администрированию платежей за использование лесов определен в рамках административных процедур при осуществлении государственной функции, тогда как в силу статьи 160.1 Бюджетного кодекса РФ администрирование платежей является бюджетным полномочием. Продолжают оставаться ссылки на Лесной кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, которыми

процедуры администрирования доходов не определены, на ряд правовых актов, утративших силу.

Правовой акт содержит ссылки на формы отчетности, утратившие силу; в нем продолжает оставаться упоминание министерства лесного комплекса Иркутской области, министерства промышленной политики и лесного комплекса Иркутской области.

4.3. Распоряжениями агентства лесного хозяйства области от 25.12.2015 № 2571-агр, министерства лесного комплекса области от 22.12.2016 № 2380-мр «Об администрировании доходов областного бюджета», принятыми в рамках полномочий главного администратора доходов областного бюджета, полномочия администратора доходов бюджета определены и коды администрируемых доходов за ним закреплены с несоблюдением положений статьи 160.1 БК РФ и Постановления Правительства Иркутской области от 12.07.2010 № 167-пп.

4.4. Министерству лесного комплекса области в рамках исполнения бюджетных полномочий главного администратора доходов областного бюджета и администратора доходов бюджетов бюджетной системы РФ рекомендуется разработать и утвердить необходимые правовые акты, в том числе, Порядок исполнения министерством полномочий администратора доходов с учетом требований части 3 статьи 160.1 Бюджетного кодекса, пункта 2 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 12.07.2010 № 167-пп, приказов Рослесхоза № 138, № 108, № 97.

5. На 2015 год агентству лесного хозяйства области плановые назначения по неналоговым доходам от использования природных ресурсов в областной и федеральный бюджеты установлены Законом об областном бюджете и Прогнозом доходов в федеральный бюджет, в сумме 1 428 140,2 тыс. рублей, поступление составило 1 558 462,2 тыс. рублей, в том числе, в областной бюджет 229 062,0 тыс. рублей.

На 2016 год агентству определены плановые назначения по доходам от использования природных ресурсов в сумме 2 101 703,3 тыс. рублей, что на 47 % больше уровня 2015 года; поступление составило 2 169 148,6 тыс. рублей, из них в федеральный бюджет – 1 603 622,1 тыс. рублей, областной – 565 526,5 тыс. рублей.

На 2017 год министерству лесного комплекса области плановые назначения по доходам от использования природных ресурсов установлены в размере 2 196 271,1 тыс. рублей. За 9 месяцев 2017 года неналоговые доходы от использования природных ресурсов поступили в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в объеме 2 028 801,5 тыс. рублей, в том числе в областной бюджет при плане на год 654 857,1 тыс. рублей поступило 708 795,2 тыс. рублей.

6. В министерстве выявлено несоответствие показателей формы 0503121 «Отчет о финансовых результатах деятельности (в части доходов) с данными Сведений о поступлении платы за использование лесов в бюджетную систему РФ (форма № 2-ОИП)» (в части начисления платежей отделом администрирования доходов) за 2015 год на сумму 34 148,3 тыс. рублей, за 2016 год на сумму 684,3 тыс. рублей, что может свидетельствовать о недостатках контроля при начислении неналоговых доходов.

7. По состоянию на 01.01.2016 года **сумма задолженности** по арендной плате за использование лесов составляла **493 246,3 тыс. рублей**, в том числе:

- в федеральный бюджет - 202 269,0 тыс. рублей;

- в областной бюджет -290 977,3,0 тыс. рублей.

Задолженность по арендной плате за использование лесов по состоянию на 01.10.2017 составила **445 524,9 тыс. рублей**, в том числе:

- в федеральный бюджет - 191 787,4 тыс. рублей;
- в областной бюджет -253 737,5 тыс. рублей.

По сравнению с уровнем задолженности, образовавшейся по состоянию на 01.01.2017 года, общая сумма снизилась на 27 116,6 тыс. рублей или на 5,7 %, в том числе:

- в федеральный бюджет уменьшилась на 5 885,8 тыс. рублей или на 3,0 %;
- в областной бюджет уменьшилась на 21 230,8 тыс. рублей или на 7,7

Экспертное мероприятие показало, что в проверяемый период министерством принимались меры к недопущению и снижению задолженности по платежам за использование лесов в бюджеты бюджетной системы РФ.

По оценке министерства лесного комплекса Иркутской области из общего объема задолженности по платежам за использование лесов, составлявшего на 01.10.2017 447 983,0 тыс. рублей, из которого 411 201,7 тыс. рублей это задолженность по состоянию на 01.01.2017, нереальная к взысканию задолженность составляет 264 885,4 тыс. рублей, в том числе по федеральному бюджету – 105,7 млн. рублей, по областному бюджету – 159,1 млн. рублей.

Процедура признания задолженности по платежам в бюджеты бюджетной системы РФ безнадежной регламентирована лишь в 2016 году.

С учетом правового регулирования министерством в 2017 году проведена работа по признанию безнадежной к взысканию задолженности по платежам за использование лесов, подлежащим зачислению в федеральный бюджет, в сумме 17 882,0 тыс. рублей, в областной бюджет в сумме 24 158,1 тыс. рублей.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

По итогам экспертно-аналитического мероприятия КСП Иркутской области рекомендует министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области, министерству лесного комплекса Иркутской области, службе по охране природы и озера Байкал Иркутской области, службе по охране и использованию животного мира Иркутской области принять комплекс мер, направленный на устранение отмеченных в настоящем отчете недостатков и на повышение эффективности администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Аудитор КСП области
Л.Н.Мулярова