



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,  
факс 24-30-72,  
ksp38@irksp.ru

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области

С.Ф. Брилке

"23" января 2017 г. № 01/03-107

На № \_\_\_\_\_ от "\_\_\_" \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

О направлении отчета КСП от  
30.12.2016 №03/37

Уважаемый Сергей Фатеевич!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам отчет КСП от 30.12.2016 №03/37 о результатах контрольного мероприятия «Аудит финансового обеспечения реализации полномочий по предупреждению и тушению лесных пожаров и эффективности использования министерством лесного комплекса Иркутской области и подведомственными ему учреждениями средств на эти цели в 2015-2016 годах».

Приложение: на 38 л. в 1 экз.

Председатель

И.П. Морохоева

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	254
Дата	24 01 20 17 г.
на	39 листах, индекс 01-33



## КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

### ОТЧЕТ № 03/37

**по результатам 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»**

30 декабря 2016 года

г. Иркутск

Рассмотрен коллегией КСП области, постановление от 30.12.2016 11(226)\21-КСП, и утвержден распоряжением председателя КСП области от 30.12.2016 № 182-р.

#### **Основание для 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 проведения 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.

**Объекты контрольного мероприятия:** 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 и истекший период 2016 года.

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 окружающей среды» на 2014-2018 годы» (отчет №03/49 от 18.12.2015).

### **Результаты контрольного мероприятия:**

Охрана лесов от пожаров включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах и тушение пожаров в лесах (**статья 52 Лесного кодекса Российской Федерации**).

Согласно **статьям 53, 53.1 Лесного кодекса Российской Федерации** (далее ЛК РФ) меры пожарной безопасности в лесах включают в себя:

- предупреждение лесных пожаров;
- мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;
- разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров;
- иные меры пожарной безопасности в лесах.

В соответствии со ст. 83 ЛК РФ федеральные полномочия в области лесных отношений переданы субъектам Российской Федерации. Реализация переданных федеральных полномочий в силу Лесного кодекса РФ подлежит финансированию за счет субвенции из федерального бюджета, размер которой рассчитывается, исходя из площади эксплуатационных лесов, защитных лесов, интенсивности их использования, количества проживающего на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации населения, показателей пожарной опасности лесов по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации. Согласно этой методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 838, объем субвенции, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, включает в себя расходы на содержание органа государственной власти субъекта, расходы на осуществление мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров.

Уполномоченным федеральным органом в этой сфере является Федеральное агентство лесного хозяйства (далее Рослесхоз).

Исполнительным органом государственной власти Иркутской области по управлению в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в проверяемый период являлось Агентство лесного хозяйства Иркутской области (далее - агентство). С 15 июня органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по управлению в сфере лесного комплекса на территории Иркутской области является Министерство лесного комплекса Иркутской области (далее - министерство).

### **1. Краткая информация об итогах пожароопасных сезонов**

В Иркутской области ежегодно в период с апреля по октябрь наступает пожароопасный период. Пожароопасные сезоны были открыты: в **2013 году** – с 01.05.2013 по 29.09.2013, в **2014 году** – с 07.04.2014 по 17.10.2014, в **2015 году** – с 13.04.2015 по 21.09.2015, в **2016 году** – с 22.04.2016 по 24.10.2016.

Согласно отчетам 9-ОИП, ущерб, нанесенный лесными пожарами за 2013-2015 годы, составил 20 786,4 млн. рублей, в том числе за 2013 год – 2 586,9 млн. рублей, за 2014 год – 10 185,9 млн. рублей, за 2015 год – 8 024,2 млн. рублей. Всего сгорело и повреждено лесных насаждений объемом 26 024,4 тыс. куб. м. (рисунок 1).

Площадь земель лесного фонда, пройденная пожарами, составила в 2013 году 27 139 га, в 2014 году – 770 827 га, в 2015 году – 395 670 га, по предварительным данным в 2016 году – 743 994 га (рисунок 2).

Анализ приведенных данных показывает значительное увеличение площади лесных пожаров за последние три года, увеличение ущерба, нанесенного лесными пожарами.

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 (рисунок 3).

По мнению Рослесхоза, по итогам пожароопасного периода 2016 года наиболее сложная лесопожарная обстановка складывалась в Иркутской области.

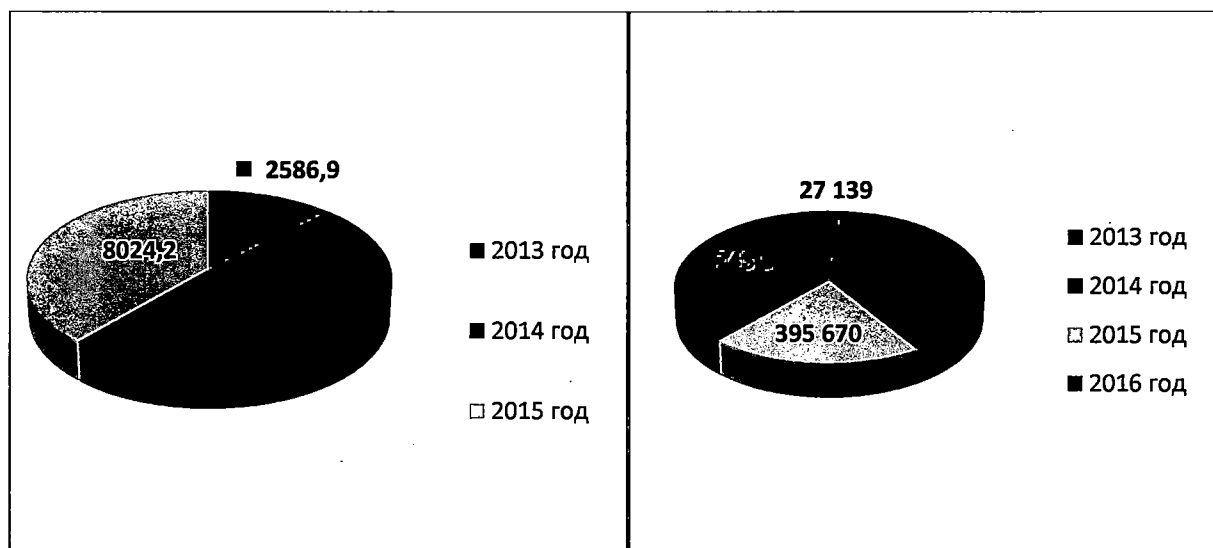


Рис. 1 Ущерб, нанесенный лесными пожарами за 2013-2015 годы, млн. рублей

Рис. 2 Площадь земель лесного фонда, пройденная лесными пожарами, га

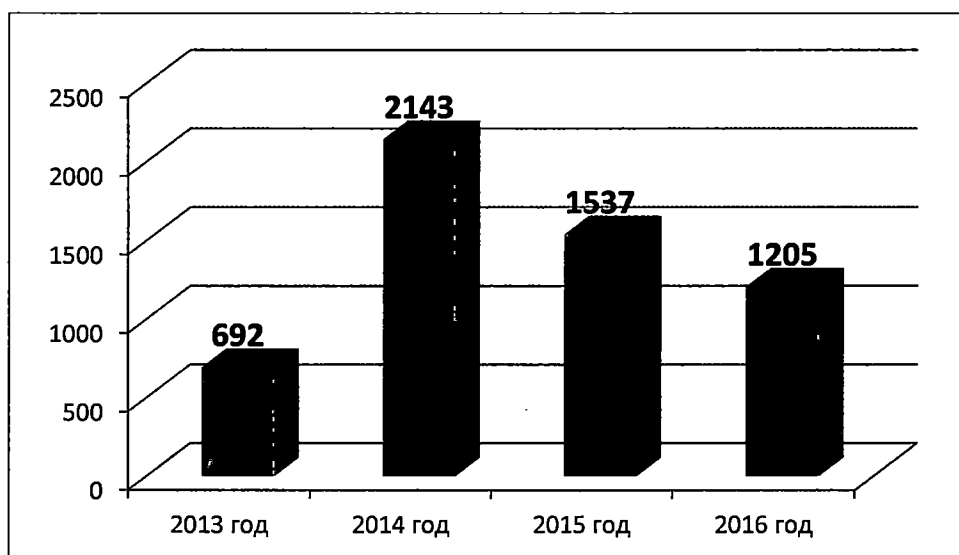


Рис. 3 Количество пожаров в 2013-2016 годах

## 2. Анализ финансового обеспечения и расходов на мероприятия по предупреждению и тушению лесных пожаров

Мероприятия по предупреждению и тушению лесных пожаров предусмотрены в Подпрограмме «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» на 2014-2018 Государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением Правительства области от 24.10.2013 № 444-пп (далее Подпрограмма).

Одной из задач реализации Подпрограммы определено повышение эффективности профилактики, обнаружения и тушения лесных пожаров и минимизация социально-экологического ущерба, наносимого лесными пожарами.

Источником финансового обеспечения Подпрограммы являются средства федерального бюджета и средства областного бюджета.

Объемы бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию Подпрограммы, приведены в таблице:

Источник финансирования	тыс. рублей		
	2014 год Закон о бюджете, в редакции Закона от 12.12.2014 № 152-ОЗ	2015 год Закон о бюджете, в редакции Закона от 21.12.2015 № 126-ОЗ	2016 год Закон о бюджете, в редакции Закона от 19.12.2016 № 113-ОЗ
Областной бюджет	301 853,3	249 712,4	236 538,8
Федеральный бюджет	547 074,0	402 585,8	406 538,2
<b>Всего:</b>	<b>848 927,3</b>	<b>652 298,2</b>	<b>643 077,0</b>

Как видно из таблицы, объемы финансирования Подпрограммы на 2015 год и на 2016 год снижены как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств областного бюджета.

В 2016 году финансирование сохранилось на уровне 2015 года, однако КСП области отмечает, что на начало года бюджетные ассигнования на Подпрограмму были значительно занижены и утверждены в объеме 332 820,4 тыс. рублей. В течение 2016 года они увеличены до 643 077,0 тыс. рублей, таблица, тыс. рублей:

Источник финансирования	Закон об областном бюджете на 2016 год № 130-оз от 23.12.2015	Закон об областном бюджете в редакции Закона от 19.12.2016 № 113-ОЗ	Разница
Областной бюджет	86 000	236 538,8	+150 538,8
Федеральный бюджет	246 820,4	406 538,3	+159 717,9
<b>Всего:</b>	<b>332 820,4</b>	<b>643 077,1</b>	<b>+310 256,7</b>

В законах об областном бюджете на 2015 год, на 2016 год объемы финансового обеспечения утверждены в разрезе основных мероприятий Подпрограммы. Для получения данных об объемах финансирования мероприятий по предупреждению и тушению лесных пожаров КСП области исследовала Подпрограмму в части основного мероприятия «Комплекс мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов Иркутской области», лимиты бюджетных обязательств, доведенные министерству природных ресурсов и экологии Иркутской области, агентству лесного хозяйства области в 2015 году, агентству лесного хозяйства области и министерству лесного комплекса области в 2016 году. В лимитах бюджетных обязательств объемы финансирования отражены с учетом дополнительной детализации в разрезе мероприятий Подпрограммы согласно приказу министерства финансов Иркутской области от 23.12.2014 № 79н-мпр «Об утверждении порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации в части, относящейся к областному бюджету, бюджету Территориального фонда обязательного медицинского страхования граждан Иркутской области» на 2015 год; распоряжению министерства финансов Иркутской области от 10.02.2016 № 33-р «Об установлении дополнительной детализации бюджетных ассигнований областного бюджета» на 2016 год.

В нижеприведенной таблице отражены объемы финансового обеспечения в 2015-2016 годах мероприятий по предупреждению и тушению лесных пожаров, исходя из лимитов бюджетных обязательств, в сравнении с 2014 годом, тыс. рублей:

№	Наименование	Источн ик	2014	2015	2016
<b>1</b>	<b>Всего средств на основное мероприятие за счет федерального бюджета, в том числе:</b>	<b>ФБ</b>	<b>578 408,0</b>	<b>402 585,8</b>	<b>406 538,2</b>
1.1	Мероприятия по охране лесов, в т.ч.:	ФБ	382 283,2	369 567,1	332 016,0
1.2	- противопожарные мероприятия	ФБ	192 884,2	141 018,1	159 208,3
1.3	- тушение лесных пожаров	ФБ	189 399,0	228 549,0	172 807,7
<b>2</b>	<b>Всего средств на основное мероприятие за счет областного бюджета, в том числе:</b>	<b>ОБ</b>	<b>301 146,3</b>	<b>248 841,6</b>	<b>236 538,8</b>
2.1	Мероприятия по охране лесов, в т.ч.:	ОБ	281 838,2	230 304,2	227 078,8
2.2	- противопожарные мероприятия	ОБ	281 838,2	230 304,2	227 078,8
2.3	- тушение лесных пожаров	ОБ	0,0	0,0	0,0
<b>3</b>	<b>Всего средств на основное мероприятие, в том числе:</b>	<b>-</b>	<b>879 554,3</b>	<b>651 427,4</b>	<b>643 077,0</b>
3.1	Мероприятия по охране лесов, в т.ч.:	-	664 121,4	599 871,3	559 094,2
3.2	- противопожарные мероприятия	-	474 722,4	371 322,3	386 287,1
3.3	- тушение лесных пожаров	-	189 399,0	228 549,0	172 807,1
<b>4</b>	<b>в том числе средства на приобретение техники:</b>		<b>58 120,8</b>	<b>6 540,4</b>	<b>14 958,7</b>
4.1	Средства на приобретение техники	ФБ	19 146,7	0,0	14 958,7
4.2	Средства на приобретение техники	ОБ	38 974,1	6 540,4	0,0

Как видно из таблицы, отмечается общее снижение объемов финансирования на противопожарные мероприятия к уровню 2014 года (474 722 тыс. рублей, 371 322,3 тыс. рублей, 386 287,1 тыс. рублей). КСП области отмечает, что 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.

Анализ финансового обеспечения мероприятий, направленных на предупреждение лесных пожаров, показал, что источником большей части объема финансирования являются средства областного бюджета (пункты 1.2, 2.2 таблицы), которые направляются на:

а) финансирование организации авиационного патрулирования лесов на территории Иркутской области силами ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов»:

- в 2014 году - **90 000,0** тыс. рублей,
- в 2015 году - **90 961,0** тыс. рублей,
- в 2016 году - **102 330,8** тыс. рублей;

б) 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):

- в 2014 году **147 147,2** тыс. рублей,
- в 2015 году **127 324,0** тыс. рублей,
- в 2016 году **121 970,0** тыс. рублей;

в) приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения, инвентаря и систем видеомониторинга леса раннего обнаружения лесных пожаров:

- в 2014 году – **38 974,1** тыс. рублей,
- в 2015 году – **6 540,0** тыс. рублей;

г) обучение и подготовку руководителей тушения лесных пожаров, подготовку и переподготовку летчиков-наблюдателей:

- в 2014 году – **4 800,0** тыс. рублей;

- в 2015 году – **5 520,2** тыс. рублей;
- в 2016 году – **2 778,0** тыс. рублей.

Конкретные направления использования средств областного бюджета на реализацию переданных полномочий в лесной сфере в Иркутской области правовыми актами не определены. Объемы средств областного бюджета, распределение на мероприятия средств областного и федерального бюджета усматривается только из анализа мероприятий Подпрограммы «Охрана, защита, воспроизводство лесов Иркутской области». Контрольно-счетная палата области неоднократно отмечала, что в Иркутской области **не конкретизированы расходные обязательства** по использованию средств областного бюджета на осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных для осуществления органам государственной власти Иркутской области в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации. 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.

Из обозначенной в Государственной программе Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2018 годы, утвержденной постановлением Правительства области от 24.10.2013 № 444-пп (далее Государственная программа), проблемы своевременного обнаружения и тушения лесных пожаров (пункт 2.1. Охрана лесов), характеристики состояния пожарно-химических станций, недостаточности развитости сети лесных дорог соответствующего назначения, необходимости увеличения времени патрулирования лесного фонда воздушными судами в 2,3 - 3,5 раза, можно только догадываться, что именно по этим направлениям требуется привлечение средств областного бюджета. Из Перечня основных мероприятий по охране лесов от пожаров, представленного в таблице к пункту 2.1. Охрана лесов, также не следует со всей очевидностью, что они или отдельные из них подлежат финансированию из областного бюджета (Перечень с 01.01.2017 утратил силу).

Из материалов контрольного мероприятия следует, что 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**). Финансовое обеспечение осуществляется не в целях увеличения времени авиационного патрулирования лесов и наращивания кадрового потенциала в дополнение к средствам федерального бюджета, а в целях содержания областного государственного бюджетного учреждения «Иркутская база авиационной охраны лесов».

Содержание работников и техники пожарно-химических станций финансируется исключительно из областного бюджета.

Однако 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» (далее Закон Иркутской области № 123-оз), которым предусмотрены повышенные по сравнению с федеральным регулированием районные коэффициенты к заработной плате.

Как установлено в ходе проверок в подведомственных министерству лесного комплекса области автономных учреждениях, при расчете и осуществлении расходов на оплату труда работников, принимавших участие в тушении лесных пожаров, к компенсации из федерального бюджета учитываются и предъявляются расходы с учетом районного коэффициента, установленного федеральными правовыми актами – 20%. Фактически несение затрат на тушение лесных пожаров в части превышения районного коэффициента над установленным на федеральном уровне (10 и выше процентов) осуществляют автономные учреждения за счет собственных доходов, что не вытекает из Лесного кодекса РФ и Закона Иркутской области № 123-оз. То есть часть расходов на тушение лесных пожаров автономные учреждения несут за счет собственных доходов. Отдельные учреждения, в ситуации, когда на эти цели отсутствует бюджетное финансирование, участникам тушения лесных пожаров выплачивали районный коэффициент не 30%, как это предусмотрено Законом Иркутской области № 123-оз для южных районов области, а 20%, как требуется согласно федеральным правовым актам и принимается у учета для возмещения из федерального бюджета, чем нарушали трудовые права работников. Так, в ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение», по расчетам КСП области, за 2015-2016 год недоплата районного коэффициента работникам, тушившим пожары, составила **4 782,8 тыс. рублей**. В ходе проверки в учреждении произведено доначисление заработной платы и начислений на фонд оплаты труда в объеме **1 681,7 тыс. рублей**.

**Таким образом, фактически выплаты районного коэффициента в части, превышающей установленный размер на федеральном уровне, за счет собственных доходов учреждений и невыплаты его вообще влекли занижение расходов на тушение лесных пожаров.**

Ни в 2014 году, ни в проверяемый период за счет средств областного бюджета не закупалась лесопожарная техника. Из предусмотренных в 2014 году средств областного бюджета **38 974,1 тыс. рублей**, основной объем **36 724 тыс. рублей** направлен ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» на закупку парашютной системы специального назначения в комплектации со страхующим прибором, снаряжением парашютиста-пожарного, средств связи, лесопожарных спусковых устройств. В 2015 году за счет средств областного бюджета, предусмотренных в объеме **6 540,0 тыс. рублей** на приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения, инвентаря и систем видеомониторинга леса раннего обнаружения лесных пожаров, ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» приобретены грузовой автомобиль УАЗ-390945, полноприводный автомобиль УАЗ 220695-04, грузовой автомобиль Hyundai HD78.

Предоставление средств из федерального бюджета на приобретение противопожарной техники состоялось лишь в 2014 году в объеме **19 146,7 тыс. рублей**, которые в связи с поздним их поступлением в областной бюджет (в ноябре) были предоставлены одному подведомственному агентству лесного хозяйства области учреждению ОГАУ «Региональный лесопожарный центр Иркутской области» для закупки лесопожарной техники. Закупленная техника в 2015 году по распоряжениям агентства лесного хозяйства была распределена ряду учреждений.

**На 2016 год** за счет средств федерального бюджета на закупку лесопожарной техники было предусмотрено **36 082,6 тыс. рублей**, объем которых к концу финансового года



сокращен до **14 958,7 тыс. рублей**. Однако и в этом объеме федеральные средства не были фактически предоставлены.

Между тем в ходе контрольного мероприятия нашло подтверждение описание состояния обеспеченности учреждений в лесной сфере, отраженное в Государственной программе. Изношенность противопожарной инфраструктуры, существенное отставание ее укомплектованности, действительно, имеет место. Большая часть имеющейся у учреждений техники требует замены в силу почти полной ее изношенности. Часть техники, числящаяся на балансе учреждений, находится в полуразобранном виде и хранится на территориях лесхозов. В этой связи КСП области отмечает, что, несмотря на уже не раз отраженные КСП области нарушения в части использования областного государственного имущества, министерством лесного комплекса области в 2016 году не проведена инвентаризация закрепленного за учреждениями имущества, не приняты меры к наведению порядка в учете, списанию имущества, не подлежащего использованию.

Таким образом, для формирования направлений и объемов финансирования на реализацию переданных федеральных полномочий в лесной сфере за счет средств областного бюджета отсутствуют понятные и конкретные положения и цели, что приводит к отмеченным и иным нарушениям.

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.

При фактических объемах финансирования в 2015 году на авиамониторинг (ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов») - **90 961,0 тыс. рублей**, на содержание ПХС-127 **324,0 тыс. рублей**, при принятии областного бюджета на 2016 год предусмотрено всего **86 000,0 тыс. рублей**. Это привело к снижению возможности подготовки области к пожароопасному периоду, который, как указано выше, ежегодно начинается в апреле, и свидетельствовало об отсутствии привязки объемов финансирования к решению обозначенной в Государственной программе проблеме своевременного обнаружения 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.

Соглашение о предоставлении субсидии на выполнение государственного задания ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» (далее Иркутская авиабаза) за счет средств областного бюджета заключено не с начала финансового года, как это требуется согласно законодательству (Бюджетный кодекс РФ, Постановление Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса РФ»), а 01 марта 2016 года на сумму 45 928,7 тыс. рублей за счет перераспределения с содержания ПСХ. Первый государственный контракт на авиауслуги в рамках подготовки к пожароопасному периоду был заключен 21.03.2016. Увеличение объемов финансирования за счет областного бюджета осуществлено в июне 2016 года путем внесения изменений в Закон Иркутской области № 130-оз «Об областном бюджете на 2016 год». К указанному соглашению в течение года трижды заключались дополнительные соглашения об изменении объема субсидии – до 100 960,8 тыс. рублей 28.06.2016; до 105 960,8 тыс. рублей 21.07.2016; до 102 330,8 тыс. рублей 01.11.2016, что

свидетельствовало о недостатках в планировании объемов финансирования мероприятий Подпрограммы министерством лесного комплекса области.

Анализ финансового обеспечения мер по тушению лесных пожаров в 2015-2016 годах за счет средств федерального бюджета показал следующее.

По результатам тушения лесных пожаров в 2014 году, в 2015 году и в 2016 году возникала кредиторская задолженность перед лесхозами, Иркутской авиабазой (кроме 2014 года), а также по государственным контрактам, заключенным агентством лесного хозяйства области в рамках привлечения сил и средств межрегионального маневрирования (кроме 2016 года). Так по состоянию на 01.01.2015 года сформировалась кредиторская задолженность в объеме 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 (рисунок 4).

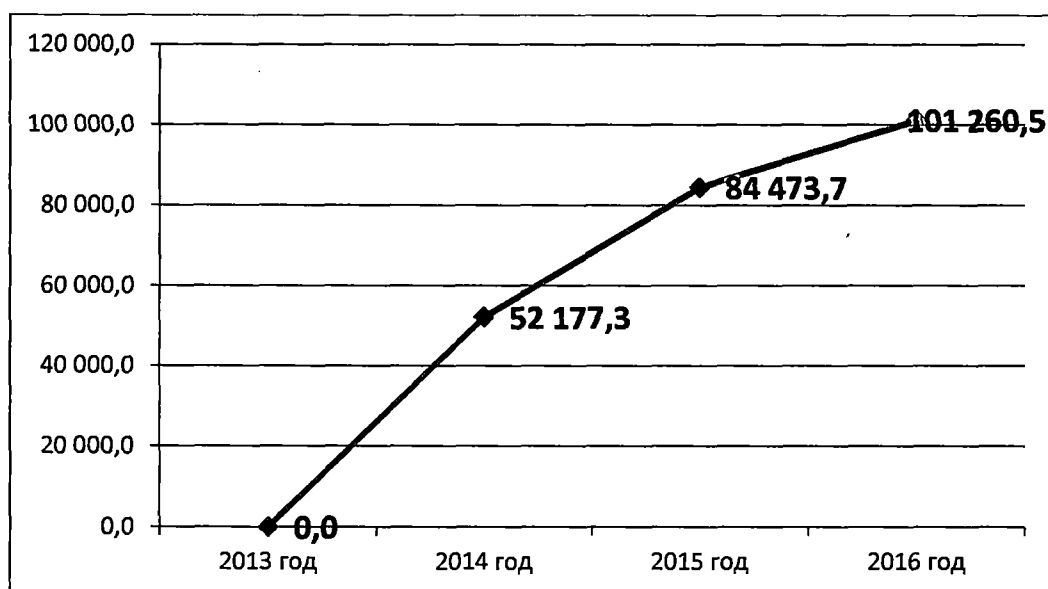


Рис. 4. Кредиторская задолженность за тушение лесных пожаров, подлежащая возмещению из федерального бюджета в 2014-2016 годах, тыс. рублей

В 2015 году всего расходы на тушение лесных пожаров предусмотрены в объеме 228 549,0 тыс. рублей. Первоначально на тушение пожаров финансирование предусмотрено в объеме 35 292,3 тыс. рублей. В течение года Рослесхозом принимались решения о выделении дополнительных средств из нераспределенного резерва (протоколы от 06.07.2015, 29.07.2015, 19.08.2015). Финансирование увеличено путем внесения изменений в федеральный бюджет на 2015 год (Федеральный закон № 329 от 28.11.2015).

Из общего объема финансирования на компенсацию кредиторской задолженности перед лесхозами направлено 35 647,1 тыс. рублей. Агентство лесного хозяйства области использовало 29 897,7 тыс. рублей на оплату части государственных контрактов в рамках привлечения сил межрегионального маневрирования в 2015 году и погашение кредиторской задолженности за 2014 год (16 103,7 тыс. рублей).

В 2015 году с учетом выделенного из нераспределенного резерва Рослесхоза дополнительного финансирования агентство лесного хозяйства области профинансировало расходы на тушение лесных пожаров в объеме 176 619,0 тыс. рублей (163 004,1 тыс. рублей предоставлено учреждениям (76 944,1 тыс. рублей – наземное тушение, 86 060,0 тыс. рублей -Иркутская авиабаза), на сумму 13 644,4 тыс. рублей профинансирована часть

государственных контрактов, заключенных агентством для привлечения сил и средств межрегионального маневрирования).

В 2016 году из федерального бюджета доведены лимиты бюджетных обязательств на тушение лесных пожаров в объеме **172 807,7 тыс. рублей**. Первоначально в составе субвенции на исполнение федеральных полномочий было предусмотрено 30 000,0 тыс. рублей. Рослесхозом принимались решения о выделении дополнительных средств из нераспределенного резерва 13.04.2016, 07.06.2016, 04.07.2016. Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2016 № 2308-р перераспределены средства, предусмотренные в 2016 году на приобретение специализированной лесопожарной техники.

На тушение пожаров 2016 года предоставлено лесхозам 44 970,5 тыс. рублей, Иркутской авиабазе – 43 363,5 тыс. рублей (**всего 88 334,0 тыс. рублей**). На погашение кредиторской задолженности перед лесхозами направлено **26 054,9 тыс. рублей**, перед Иркутской авиабазой – **30 271,7 тыс. рублей**, по государственным контрактам, заключенным агентством в 2015 году – **28 147,1 тыс. рублей**.

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

С учетом кредиторской задолженности, возникающей с 2014 года, объемы фактических затрат на тушение лесных пожаров представлены на рисунке 5:

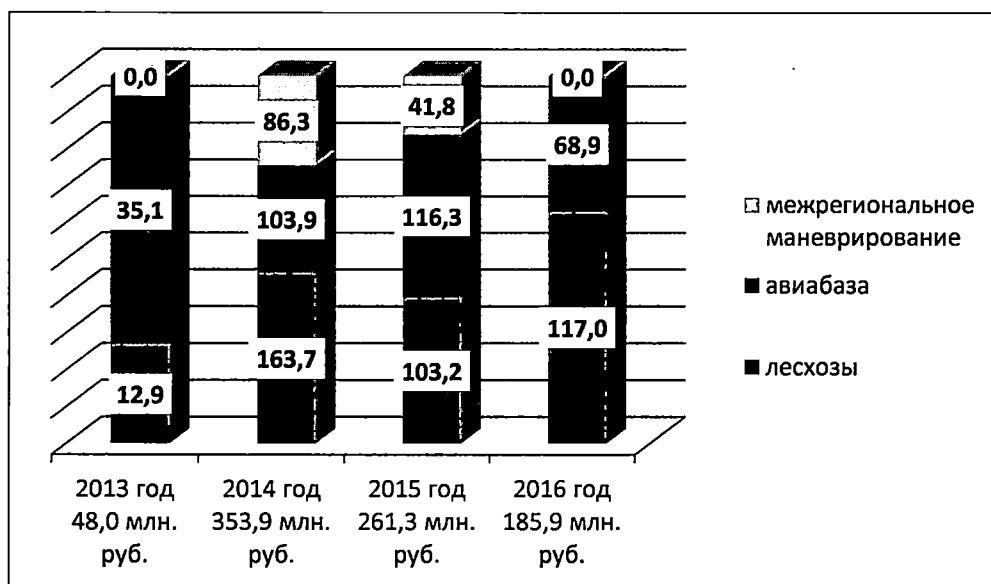


Рис. 5. Затраты на пожары, млн. рублей

При использовании бюджетных средств на тушение лесных пожаров допущены нарушения.

1. Расходование бюджетных средств на погашение кредиторской задолженности за тушение пожаров в предыдущие периоды ни в 2015 году, ни в 2016 году не было предусмотрено Подпрограммой «Охрана, защита и воспроизводство лесов в Иркутской области». Такое мероприятие в Подпрограмме отсутствовало, соответственно, расходование бюджетных средств на эти цели с кодом Доп.ЭК было исключено. Расходы осуществлялись по кодам Доп.ЭК в 2015 году 26581500 «Тушение лесных пожаров с использованием авиационных средств», 265081600 «Тушение лесных пожаров с использованием наземных средств», в 2016 году 265083601 «Ликвидация лесного пожара силами парашютно-десантной службы», 265083602 «Ликвидация лесного пожара силами наземных формирований». В рамках использования бюджетных средств по данным кодам

Доп.ЭК средства подведомственным учреждениям предоставлялись с кодом Доп.ФК 1409 как субсидии на иные цели.

Агентство лесного хозяйства расходовало средства по кодам КЦСР 6540151290 «Подпрограмма «Охрана, защита, воспроизводство лесов в Иркутской области», КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд», КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги».

С учетом изложенного, КСП области приходит к выводу, что расходование средств в объеме **136 651,0 тыс. рублей** на компенсацию кредиторской задолженности за тушение пожаров за предыдущие периоды **имеет признаки нецелевого использования бюджетных средств (статья 306.4 Бюджетного кодекса РФ).**

Также 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.

Доказательств обратного в ходе контрольного мероприятия не получено.

2.Оценивая в совокупности расходы на тушение лесных пожаров, осуществленные агентством лесного хозяйства области и подведомственными учреждениями, нормы законодательства в сфере лесных отношений, КСП области приходит к выводу о том, что привлечение сил и средств межрегионального маневрирования в 2014-2015 годах и расходы на них, в том числе в 2016 году, агентством лесного хозяйства области произведены с нарушением федерального законодательства.

Агентством лесного хозяйства области за счет ассигнований, предусмотренных на тушение лесных пожаров в рамках Подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов», в отсутствие правовых оснований централизована часть закупок и заключены государственные контракты в 2014 год на сумму 86 342,7 тыс. рублей; в 2015 года - на сумму 41 791,5 тыс. рублей. Согласно части 4 статьи 19 Лесного кодекса РФ, наличие у агентства подведомственных учреждений, созданных для реализации мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов - ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» и автономных учреждений – лесхозов, возложение на них полномочий по тушению лесных пожаров, исключало право агентства осуществлять закупки работ по охране, защите, воспроизводству лесов, в том числе в рамках организации работ по тушению лесных пожаров. В силу Федеральных законов № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений, в том числе исполнения государственного задания, осуществляется путем предоставления им субсидий из бюджетов бюджетной системы и иных не запрещенных источников.

В разделе 9 Подпрограммы «Сведения об участии организаций», предусмотрено, что наряду с бюджетными и автономными учреждениями, выполняющими противопожарные мероприятия и мероприятия по воспроизводству лесов, иные участники Подпрограммы будут определяться ответственным исполнителем подпрограммы в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако эти положения могли реализовываться с соблюдением положений статьи 19 Лесного кодекса РФ, в случае, если какие-то полномочия не возложены на учреждения.

Принимая во внимание проверяемый период и тот факт, что в 2016 году агентством осуществлялись расходы на погашение кредиторской задолженности за выполненные работы и оказанные услуги по тушению пожаров в 2015 году, агентством лесного хозяйства области с нарушением федерального законодательства осуществлены расходы

на сумму **58 044,8 тыс. рублей (2015 год – 29 897,7 тыс. рублей; в 2016 году – 28 147,1 тыс. рублей).**

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.

**3.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 агентством лесного хозяйства не были урегулированы отношения по предоставлению субсидий на иные цели вопреки ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ и пункту 20 постановления Правительства Иркутской области № 348-пп «О реализации отдельных положений Бюджетного кодекса РФ» (далее Постановление № 348-пп).

Сроки и форма заявки учреждений на предоставление субсидий на иные цели, учитывающей количественные и стоимостные показатели реализуемых учреждением мероприятий, конкретные цели предоставления таких субсидий не были определены нормативным правовым актом, на что КСП области указывала по итогам контрольного мероприятия, проведенного в 2015 году.

КСП области отмечает, что в 2016 году агентством лесного хозяйства области приказом от **24.03.2016 № 22-агпр** утвержден Порядок определения объема и предоставления субсидий на иные цели областными государственными автономным и бюджетным учреждениям, находящимся в ведении агентства лесного хозяйства Иркутской области, которым в качестве одной из целей предоставления субсидии предусмотрено погашение кредиторской задолженности, образовавшейся в связи с тушением лесных пожаров.

Недостаточное правовое регулирование правоотношений, связанных с предоставлением субсидий на иные цели в 2015 году, привело к необходимости обращения автономных учреждений в арбитражный суд Иркутской области с исками к своему учредителю о взыскании с него задолженности по тушению лесных пожаров в 2014 году, а также к тому, что средства федерального бюджета, предназначенные на компенсацию кредиторской задолженности, поступившие в апреле 2015 года, были предоставлены учреждениям лишь в августе.

Одиннадцать автономных учреждений – лесхозов взыскали задолженность в судебном порядке на общую сумму 21 577,2 тыс. рублей. Часть лесхозов получили субсидии на иные цели в отсутствие решений суда.

Субсидии на иные цели в 2015 году предоставлялись с нарушением положений пункта 20 Постановления № 348-пп в отсутствие заявок на предоставление таких субсидий.

В 2016 году компенсация задолженности за тушение пожаров в 2015 году осуществлялась таким же способом, как и в 2015 году путем, предоставления субсидий на иные цели (КВР 612, 622).

Вопреки Порядку определения объема и предоставления субсидий на иные цели, утвержденному агентством от **24.03.2016 № 22-агпр**, предусмотревшему в качестве одной из целей предоставления субсидии на иные цели погашение кредиторской задолженности,

образовавшейся в связи с тушением лесных пожаров, субсидии предоставлялись на основании судебных решений.

В судебном порядке с министерства лесного комплекса области взыскано Иркутской авиабазой 30 271,7 тыс. рублей, автономными учреждениями-лесхозами- 25 222,3 тыс. рублей (всего 55 494,0 тыс. рублей). Часть субсидий на иные цели учреждениям предоставлена в отсутствие решений суда.

Указанным Порядком в качестве основания представления субсидии на погашение кредиторской задолженности, образовавшейся в связи с тушением лесных пожаров, не указано наличие судебного решения.

Анализ судебных решений, вынесенных Арбитражным судом Иркутской области по изложенному вопросу в 2015-2016 годах, свидетельствует, что фактически между агентством лесного хозяйства области и подведомственными ему учреждениями по поводу наличия кредиторской задолженности и ее размера спор отсутствовал. Агентство признавало факт задолженности.

Между тем, основания для взыскания кредиторской задолженности отсутствовали. Отношения, сложившиеся между агентством и учреждениями, базировались на государственном задании на тушение пожаров. Факта недофинансирования государственного задания не было установлено. 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 повлек 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.

КСП области, давая оценку Порядку определения объема и предоставления субсидий на иные цели областными государственными автономным и бюджетным учреждениям, находящимся в ведении агентства лесного хозяйства Иркутской области, утвержденному приказом от 24.03.2016 № 22-агпр, отмечает, что оно не в полной мере соответствует постановлению Правительства Иркутской области № 348-пп, поскольку сроки направления учреждениями заявок на субсидии на иные цели Порядком не установлены.

### **3. Анализ правового регулирования отношений в сфере предупреждения и тушения лесных пожаров**

Материалы контрольного мероприятия свидетельствуют, что Агентством лесного хозяйства Иркутской области не в полной мере исполнялись функции уполномоченного в сфере организации профилактики, обнаружения и тушения лесных пожаров государственного органа, допускались нарушения.

1. Несмотря на то, что согласно протоколу заседания Комиссии Федерального агентства лесного хозяйства по бюджетным проектам расходов федерального бюджета на 2016 год от 27.11.2015 № ВШ-13/449-пр Иркутской области согласован объем субвенции на реализацию полномочий в области лесных отношений на 2016 год, в том числе на предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, тушение лесных пожаров в объеме 174 249,6 тыс. рублей (на тушение лесных пожаров в объеме

30 000,0 тыс. рублей), агентством лесного хозяйства области при формировании мероприятий и ресурсного обеспечения двух Подпрограмм Государственной программы «Охрана окружающей среды» допущено серьезное отклонение от распределения Рослесхоза, что привело к отсутствию расходов областного бюджета, отраженных в сводной бюджетной росписи, на тушение пожаров, и невозможности доведения министерством финансов области этих объемов до агентства лесного хозяйства, а последним – до учреждений.

Всего на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов предусмотрено средств в бюджете Иркутской области на **41 975,7 тыс. рублей** меньше, чем предусмотрено протоколом заседания комиссии Рослесхоза.

Вместе с тем на содержание аппарата агентства на эту же сумму предусмотрено средств больше, чем установлено бюджетными проектировками.

Как было позднее выявлено, в Подпрограмме «Охрана, защита, воспроизводство лесов Иркутской области» не были предусмотрены мероприятия «Ликвидация лесного пожара силами парашютно-десантной службы», «Ликвидация лесного пожара силами наземных формирований», с отклонениями от распределения Рослесхоза отражено ресурсное обеспечение на предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров.

В результате указанных отклонений агентством лесного хозяйства области подведомственным учреждениям при заключении соглашений о предоставлении субсидий на выполнение государственного задания на 2016 год не предусмотрены субсидии в части расходов на тушение лесных пожаров, на выполнение ряда мероприятий по предупреждению возникновения и распространения лесных пожаров, выполнение работ по лесному семеноводству, осуществление лесовосстановления и лесоразведения, проведение ухода за лесами.

На основании служебных записок агентства лесного хозяйства области в адрес министерства финансов Иркутской области «О внесении изменений в бюджетную роспись 2016 года» в марте-апреле 2016 года, путем внесения изменений в Подпрограммы «Охрана, защита, воспроизводство лесов Иркутской области» и «Государственное управление в сфере лесного хозяйства Иркутской области» вышеуказанные нарушения устранены.

Дополнительными соглашениями подведомственным учреждениям предусмотрены субсидии на тушение лесных пожаров.

2. Несмотря на то, что приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 утверждены Правила тушения лесных пожаров, министерством лесного комплекса области не приняты меры к отмене Порядка работ по противопожарной профилактике в лесах и тушения лесных пожаров на территории Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 05.05.2012 № 230-пп. В преамбуле этого правового акта указано, что постановление действует до издания уполномоченным федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта по вопросу организации охраны лесов (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров).

3. С превышением полномочий распоряжением агентства лесного комплекса Иркутской области 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, в которые распоряжением от 28.04.2016 внесены изменения. Распоряжения не опубликованы, на официальном сайте министерства лесного комплекса

области не размещены, направлены подведомственным учреждениям для использования в работе.

Аналогичный порядок ранее был утвержден приказом агентства лесного хозяйства области от 15.05.2015 № 25-агпр. На основании экспертного заключения министерства юстиции Иркутской области, указавшего на принятие этого правового акта за пределами компетенции агентства, он был отменен приказом от 17.06.2015. Несмотря на то, что министерством юстиции области дана оценка собственно порядку формирования и учета затрат на тушение пожаров, агентством лесного хозяйства одновременно с отменой приказа методические рекомендации утверждены распоряжением, что свидетельствует об умышленном нарушении агентством лесного хозяйства федерального законодательства.

КСП отмечает, что уполномоченным федеральным органом исполнительной власти утверждены рекомендации по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенции из федерального бюджета (письмо от 10 ноября 2009 года № АС-05-54\7018). Несмотря на то, что они в настоящее время не в полной мере соответствуют действующему законодательству, это не дает право агентству лесного хозяйства области регулировать указанные правоотношения.

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

Агентством лесного хозяйства области были утверждены Примерные положения об оплате труда работников государственных автономных и бюджетных учреждений Иркутской области, подведомственных агентству лесного хозяйства Иркутской области. Первое утверждено распоряжением от 01.11.2011 № 2521-ра. В связи с замечаниями, высказанными КСП области по итогам контрольного мероприятия в 2015 году оно было отменено, приказом от 01.03.2016 № 16-агпр утверждено новое Примерное положение.

Нормы Примерных положений об оплате труда не соблюдались подведомственными учреждениями. Локальные правовые акты учреждений, регулирующие вопросы оплаты труда, не соответствовали требованиям законодательства в части установления сдельной системы оплаты труда, а также видов стимулирующих и компенсационных выплат. Положения об оплате труда областных государственных автономных учреждений в лесной сфере предусматривали сдельную форму оплаты труда, вопреки трудовому законодательству и Отраслевым соглашениям по лесному хозяйству Российской Федерации, в том числе на 2016-2019 годы (от 01.07.2016), которые определяют общие принципы регулирования социально-трудовых отношений, условий оплаты труда работников лесного хозяйства.

В ряде случаев в нарушение части 2 статьи 135 Трудового кодекса и Примерного положения об оплате труда, положения об оплате труда учреждений не устанавливали размеры должностных окладов, не регулировали вопросы применения доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы и условия доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования в соответствии с установленными требованиями, предусматривали недопустимые надбавки и доплаты. На некачественную подготовку Положений об оплате труда, являющихся в силу Трудового кодекса РФ локальными правовыми актами учреждений, указывает то, что в них содержались ссылки на федеральные нормативные акты, регулирующие вопросы оплаты труда работников федеральных учреждений, упоминались вместо работников учреждений должностные лица государственных органов, делались ссылки вместо должностных окладов на тарифные ставки и применение Единой тарифной сетки (ЕТС).



Однако реакции агентства на нарушения не только не последовало, положения об оплате труда учреждений, содержащие несоответствующие законодательству нормы, согласовывались учредителем. Примерное положение от 01.03.2016 № 16-агпр полностью было проигнорировано ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение». Фактически учреждением осуществлялось собственное правовое регулирование вопросов оплаты труда. Агентство лесного хозяйства оставило этот факт без внимания.

В силу статьи 135 Трудового кодекса РФ, распоряжения Правительства Иркутской области от 18.11.2009 № 320/128-рп «Об обеспечении введения и установления системы оплаты труда работников государственных учреждений Иркутской области, отличных от Единой тарифной сетки», введение в подведомственном агентству учреждении системы оплаты труда, установленной примерным положением учредителя, обязательно к исполнению.

Министерством лесного комплекса области приказом от 11.11.2016 № 54-мпр утверждено новое примерное положение об оплате труда, которым вопреки трудовому законодательству наряду с повременной системой оплаты труда, предусмотрена сдельная система оплаты труда, условия введения которой в нормативном правовом акте не предусмотрены, что приводит к произвольному регулированию этих вопросов в учреждениях, в том числе, неправомерным расходам за счет бюджетных средств.

Ни Примерными положениями об оплате труда, утверждаемыми агентством лесного хозяйства (министерством лесного комплекса области), ни положениями об оплате труда учреждений не предусматривались особые условия оплаты труда на тушении лесных пожаров.

5.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.

По итогам контрольного мероприятия, проведенного в 2015 году, КСП области указала на отсутствие на 2015 год правового регулирования формирования и утверждения нормативных затрат на выполнение государственных заданий. **Приказом от 30.03.2015 № 8-агпр** Порядок определения нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) областными государственными учреждениями Иркутской области, учредителем которых является агентство лесного хозяйства Иркутской области, был утвержден. Этот Порядок не был приведен в соответствие с законодательством, несмотря на то, что с 1 января 2016 года приказом от **20.11.2015 № 52-агпр** агентство лесного хозяйства области утвердило ведомственный перечень государственных работ, выполняемых государственными учреждениями, учредителем в отношении которых выступает агентство, и одновременно признало утратившим силу отраслевой реестр государственных услуг (работ), на котором основывался Порядок определения нормативных затрат. Требование об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ) содержится в статье 69.2 Бюджетного кодекса РФ. В связи с изложенным Порядок определения нормативных затрат утратил свою актуальность и не мог применяться при формировании государственных заданий и объемов их финансового обеспечения на 2016 год.

Однако в распоряжениях от 13.01.2016 об утверждении государственных заданий на 2016 год, государственные работы в которых предусмотрены в соответствии с ведомственным перечнем государственных работ, делались ссылки на приказ от 30.03.2015 № 8-агпр, в котором наименования государственных работ не были приведены в

соответствие с ведомственным перечнем и продолжала оставаться ссылка на отраслевой реестр.

В распоряжениях «Об утверждении расчета финансового обеспечения государственных заданий на 2016 год» от 13.01.2016 № 51-агр, 24.02.2016 № 451-агр, отражено, что расчет финансового обеспечения государственных заданий осуществлен на основании Порядка определения нормативных затрат, утвержденного указанным приказом от 30.03.2015 № 8-агр. Однако такие государственные работы, которые были ранее предусмотрены отраслевым перечнем и в отношении которых определялся порядок установления нормативных затрат приказом 8-агр, с 1 января 2016 года отсутствовали:

- организация авиационного патрулирования на территории Иркутской области;
- содержание пожарной техники, противопожарного снаряжения и инвентаря;
- тушение лесных пожаров с использованием наземных средств;
- тушение лесных пожаров с использованием авиационных средств.

Ведомственным перечнем государственных работ предусмотрены государственные работы «Предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ», «Тушение пожаров в лесах» в рамках которых определено содержание отдельных работ: «Организация системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств», «Обеспечение функционирования пожарно-химических станций», «Ликвидация лесного пожара силами парашотно-десантной службы», «Ликвидация лесного пожара силами наземных пожарных формирований».

Изложенное свидетельствует, что фактически Порядок определения нормативных затрат при осуществлении расчетов финансового обеспечения государственных заданий на 2016 год не мог применяться. Нормативы затрат на единицу работ по мероприятиям на обеспечение охраны, защиты и воспроизводства лесов на 2016 год для автономных и бюджетных учреждений, утвержденные распоряжением агентства от 13.01.2016 № 50-агр, в части работ не согласовывались с ведомственным перечнем.

Из чего КСП области делает вывод, что расчеты финансового обеспечения выполнения государственных заданий подведомственным агентству лесного хозяйства учреждений осуществлялись в отсутствие нормативных затрат.

На момент контрольного мероприятия Порядок определения нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) областными государственными учреждениями Иркутской области, учредителем которых является агентство лесного хозяйства Иркутской области, утвержденный приказом от 30.03.2015 № 8-агр, в соответствии с законодательством не приведен.

Стандарты качества выполнения государственных работ не приведены в соответствие с ведомственным перечнем государственных работ (приказ Министерства от 22.05.2015 № 18-агр «Об утверждении Стандартов качества выполнения государственных работ»). Продолжают действовать стандарты качества «Содержание пожарной техники, противопожарного снаряжения и инвентаря», «Содержание систем связи и оповещения».

#### **4. Анализ организации деятельности подведомственных учреждений**

1. Контрольное мероприятие показало, что 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.

КСП области отмечает, что министерством на официальном сайте создана вкладка «Деятельность подведомственных учреждений», которая не наполнена в соответствии с требованиями законодательства.

Таким образом, министерством не устранены нарушения, указанные КСП области по результатам проведенного в 2015 году контрольного мероприятия.

2. Агентством лесного хозяйства области не устранены нарушения, которые были указаны Контрольно-счетной палатой области ранее в части установления видов деятельности подведомственных учреждений.

Деятельность бюджетных и автономных учреждений регулируется Федеральными законами № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Частью 2 статьи 4 Федерального закона № 174-ФЗ предусмотрено, что государственное задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

Требование о формировании государственного задания в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности для бюджетных учреждений предусмотрено частью 3 статьи 9.2. Федерального закона № 7-ФЗ.

Анализ уставов подведомственных агентству лесного хозяйства области учреждений показал, что зачастую в уставах к **основным видам деятельности** отнесены виды деятельности, которые не соответствуют положениям Лесного кодекса РФ и целям создания учреждений.

Так, уставами лесхозов (Братский, Черемховский, Тайшетский, Жигаловский) и ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение» к основным видам деятельности учреждений отнесены доставка к местам лесных пожаров и обратно парашютистов, десантников пожарных; обеспечение деятельности временных посадочных площадок, в том числе хранение, транспортировка ГСМ, авиационно-метеорологическое обслуживание, организация и выполнение на территории Иркутской области авиационной охраны лесов и других природных ландшафтов от пожаров с использованием ведомственных и нанимаемых воздушных судов, специализированных сил и технических средств.

Однако целью создания этих учреждений не являлось осуществление авиационных работ по охране и защите лесов. В Иркутской области в целях выполнения данных видов работ создано специализированное областное государственное бюджетное учреждение «Иркутская база авиационной охраны лесов».

Более того, проверка показала, что лесхозы не наделены соответствующим имуществом и не укомплектованы профессиональными специалистами для выполнения работ по организации авиационного обнаружения лесных пожаров и тушению пожаров и отдельным мер пожарной безопасности.

В нарушение положений Лесного кодекса РФ, регулирующего правовые отношения в области охраны, защиты и воспроизводства лесов, уставами учреждений к основным видам их деятельности отнесены работы по организации подготовки и переподготовки летного состава, парашютистов, десантников-пожарных; повышение их квалификации и обучения смежным профессиям; проведение обучения и аттестации специалистов по тушению лесных пожаров.

Такие виды деятельности не только не могут являться основными видами деятельности учреждений, осуществляющих полномочия органов государственной власти в сфере охраны, защиты, воспроизводства лесов, но и вообще видом деятельности этих учреждений, поскольку относятся к образовательной сфере.

Федеральным законом № 174-ФЗ определено, что автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующее этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе). Аналогичные нормы относительно бюджетного учреждения имеются в Федеральном законе № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (статья 9.2).

Как показало контрольное мероприятие, не согласуется с целью создания учреждений ряд **иных видов деятельности**, предусмотренных уставами учреждений.

Так, уставами учреждений к иным видам деятельности, отнесены: производство, заготовка, переработка, реализация сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений, продукции рыбного и охотничьего хозяйства, иной продукции и товаров; ведение охотничьего хозяйства, включая разведение диких животных и предоставление услуг в этой сфере, выполнение работ и оказание услуг по оформлению документов на лесные участки, испрашиваемые в пользование для предусмотренных статей 25 Лесного кодекса РФ видов использования лесов; выполнение работ, оказание услуг по воспроизводству лесов, рекультивации земель и разработке соответствующих проектов; выполнение работ, оказание услуг по выращиванию лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений; оказание услуг по разработке проектов по созданию объектов постоянной лесосеменной базы на генетико-селекционной основе, выполнение работ по лесному семеноводству и ряд других.

В силу ст.2 Федерального закона № 174-ФЗ автономное учреждение создается для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти.

Вопреки этой норме федерального закона агентством лесного хозяйства области создано учреждение, виды деятельности которого не соответствуют полномочиям агентства в сфере охраны, защиты и воспроизводства лесов – ОГАУ «Иркутсклеспроект».

**3.** Материалы контрольного мероприятия свидетельствуют, что при организации и исполнении функций учредителя подведомственных учреждений агентством лесного хозяйства области в проверяемом периоде допускались отдельные нарушения законодательства Российской Федерации.

Агентство лесного хозяйства Иркутской области является учредителем областных государственных автономных учреждений и одного областного государственного бюджетного учреждения, видами деятельности которых являются, в том числе, профилактика, обнаружение и тушение пожаров в лесах. В 2015-2016 годах эта деятельность осуществлялась 29 автономными учреждениями - лесхозами, одним бюджетным учреждением - Иркутская авиационная база охраны лесов.

Частью 5 статьи 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» предусмотрено, что условия и порядок формирования государственного задания и

**порядок финансового обеспечения** выполнения этого задания определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ. Порядок формирования государственного задания и финансового обеспечения выполнения государственного задания бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области утвержден постановлением Правительства Иркутской области № 348-пп.

Заключенные в 2015, 2016 годах соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на выполнение работ в нарушение законодательства разделены агентством на два вида, исходя из источника финансирования: за счет федерального бюджета и за счет областного бюджета.

С несоблюдением положений Бюджетного кодекса РФ (ст.ст. 69.2, 78.1), Федерального закона «Об автономных учреждениях», постановления Правительства Иркутской области № 348-пп в таких соглашениях предусматривалось предоставление субсидии на выполнение государственного задания:

- на возмещение нормативных затрат на выполнение государственного задания;
- на возмещение фактических затрат на выполнение работ по тушению лесных пожаров.

Вопреки требованиям постановления Правительства Иркутской области № 348-пп, пунктом 2.6. Порядка определения нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) областными государственными учреждениями Иркутской области, учредителем которых является агентство лесного хозяйства Иркутской области, было предусмотрено, что размер финансового обеспечения выполнения работ по тушению лесных пожаров определяется учредителем исходя из средних значений, сложившихся за последние пять лет, но не более размера выделенных на эти цели ассигнований на финансовый год. С последующим перерасчетом в течение финансового года с учетом фактически сложившихся затрат учреждений на выполнение данных работ. То есть правовым актом предусмотрено финансовое обеспечение выполнения государственного задания, исходя из фактических затрат учреждения, что не вытекает из ст.ст. 69.2, 78.1 Бюджетного кодекса РФ, постановления Правительства Иркутской области № 348-пп.

Правовым актом с превышением полномочий предусмотрено право агентства лесного хозяйства области определять состав фактических затрат и порядок их возмещения.

При этом, как показало контрольное мероприятие, предусмотренные соглашениями субсидии на выполнение государственных заданий подведомственных учреждений не отражали фактической потребности в финансовом их обеспечении, что свидетельствует о формальном подходе агентства к расчету размера субсидии на выполнение государственного задания на тушение лесных пожаров.

Также не соответствуют требованиям законодательства положения соглашений о праве учредителя изменять размер субсидии на возмещение фактических затрат (п. 2.2.2) на выполнение работ по тушению лесных пожаров исходя из фактически понесенных учреждением затрат на выполнение работ по тушению лесных пожаров.

Бюджетным законодательством (ст.ст. 69.2, 78.1 БК РФ, постановление Правительства Иркутской области № 348-пп), законодательством о бюджетных и автономных учреждениях (ст. 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», ст. 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях») предусмотрено, что учредитель формирует для бюджетного и автономного учреждений государственное задание и осуществляет его финансовое обеспечение. С несоблюдением указанных требований

законодательства в соглашениях о предоставлении субсидий целью предоставления субсидий определялось не финансовое обеспечение выполнения государственных заданий, а компенсация нормативных затрат на выполнение государственных заданий и фактических затрат на тушение пожаров.

Таким образом, 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».

Выявлен факт вмешательства в финансово-хозяйственную деятельность подведомственного учреждения в середине года. Так, в 2016 году с различными нарушениями и недостатками реализовывалась концепция создания на базе ОГАУ «Черемховский лесхоз» укрупненного лесхоза.

Установлено, что наблюдательные советы автономных учреждений не выполняют полномочия и роль, предусмотренные Федеральным законом «Об автономных учреждениях». Решения их единичны и не согласуются с требованиями закона.

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

4. Исходя из совокупного толкования норм законодательства КСП области приходит к выводу, что в Иркутской области недостаточно урегулированы и реализуются отношения по тушению лесных пожаров силами подведомственных агентству лесного хозяйства учреждений.

В целях организации тушения лесных пожаров бюджетному и автономным учреждениям выдавались государственные задания на тушение лесных пожаров.

В статье 6 Бюджетного кодекса РФ дано понятие государственного задания- это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ). Статьей 69.2 БК РФ предусмотрено, что государственное задание должно содержать показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ). Показатели государственного задания используются для определения объема субсидий на выполнение государственного задания бюджетным и автономным учреждениям.

Постановлением Правительства Иркутской области № 348-пп предусмотрено, что государственное задание формируется с учетом прогноза спроса на государственные услуги (работы), технологического обоснования по ним.

Как показало контрольное мероприятие, государственные задания на тушение лесных пожаров не содержали требований к качеству, объему и результатам оказания государственных работ. Государственные задания в части тушения лесных пожаров не стали инструментом повышения качества выполнения этих работ, не привели к снижению объемов пожаров, уменьшению ущерба, причиненного пожарами. Государственные задания на тушение пожаров выдавались формально. Основной их целью являлось

обеспечение соответствия использования бюджетных средств форме финансирования автономных учреждений – субсидии на выполнение государственного задания.

Согласно Федеральному закону от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» пожар – неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства. В связи с чем выдача государственного задания на тушение лесных пожаров объективно невозможна. На что указывает также невозможность определения объема финансового обеспечения, что влечет предоставление субсидий на выполнения государственного задания на тушение пожаров в начале года с учетом фактических затрат, которые еще не произведены.

Недостаточная урегулированность вопросов финансового обеспечения тушения пожаров влекла использование бюджетных средств на одни и те же по содержанию затраты на тушение пожаров в течение финансового года путем предоставления субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели на компенсацию затрат на тушение пожаров за предыдущий год.

Как свидетельствует анализ пожароопасных периодов 2015-2016 годов, в течение всего периода действовали режимы «Чрезвычайная ситуация», «Повышенная готовность». Тушение пожаров в рамках этих режимов не поглощается государственными заданиями, поскольку такие полномочия на учреждения не возложены.

Привлечение агентством лесного хозяйства области сил и средств межрегионального маневрирования в пожароопасные периоды 2014-2015 годов является еще одним подтверждением изложенных выводов, поскольку силы межрегионального маневрирования привлекались для тушения пожаров на территориях, тушение пожаров на которых предусмотрено государственными заданиями учреждениям.

В 2016 году силы межрегионального маневрирования привлекались не агентством лесного хозяйства, а отдельными учреждениями. Так, в рамках Плана межрегионального маневрирования лесопожарных формирований, пожарной техники и оборудования, утвержденного приказом Рослесхоза от 23.03.2016 № 94, на основании заключенных договоров с двумя лесхозами и ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» производило тушение лесных пожаров на территории Братского и Качугского лесничеств. Учреждениями были также заключены договоры с авиакомпаниями на перевозку сотрудников ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» к месту тушения пожаров.

Общие затраты по данным договорам с учетом доставки к месту дислокации сложились в 2016 году в размере **43 514,9 тыс. рублей**.

Обоснованность заключения таких договоров и ряда расходов в рамках исполнения договоров с ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» вызывает сомнения с учетом вышеизложенного. Фактически учреждениями указанные силы привлекались в рамках выполнения государственных заданий, что не соответствует законодательству.

Организациям, привлеченным для выполнения государственного задания, оказаны преимущества в осуществляемой ими деятельности на рынке услуг.

Согласно Рекомендациям по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета (письмо Минсельхоза от 10.11.2009 № АС-05-54\7018) расходы на тушение лесных пожаров отражаются в Сводном реестре расходов по тушению лесных пожаров, который формируется организацией, выполняющей работы по тушению лесных пожаров, как наземными силами и средствами, так и авиационным способом. Указанный реестр является обобщающим документом и

составляется с разбивкой на конкретные пожары с нарастающим итогом по мере выполнения работ по тушению лесных пожаров.

Сводный реестр расходов по тушению лесных пожаров формируется на основании Справки о затратах на тушение конкретного лесного пожара, которая согласовывается с уполномоченным лицом Заказчика (должностным лицом органа государственной власти в субъекте Российской Федерации в области лесных отношений или лесничества), непосредственно контролирующим и осуществляющим приемку выполненных работ по тушению пожара.

Заверенные в установленном порядке копии протоколов о лесном пожаре, форм отраслевого статистического наблюдения 27-ОИП-авиа «Сведения о ликвидации лесного пожара», а также Сводный реестр лесных пожаров и затрат на их тушение и Справка о затратах на тушение лесного пожара, с приложением к ней заверенных в установленном порядке и сброшюрованных в отдельную папку копий первичных учетных документов, подтверждающих обоснованность заявленных расходов, служат основными документами, подтверждающими расходы организации по тушению лесных пожаров.

Таким образом, из Рекомендаций со всей очевидностью вытекает, что затраты на тушение лесных пожаров компенсируются исходя из фактических расходов.

Из анализа положений статьи 4 Федерального закона «Об автономных учреждениях» следует, что финансовое обеспечение основной деятельности автономного учреждения, предусмотренной его уставом, а также выполнения государственного задания осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Из статьи 78.1 Бюджетного кодекса РФ следует, что автономному учреждению предоставляются субсидия на выполнение государственного задания и субсидия на иные цели. Из раздела 4 постановления Правительства области № 348-пп следует, что субсидия на иные цели может предоставляться на цели, не связанные с выполнением государственного задания.

Таким образом, федеральное законодательство не исключает возможность финансирования основной деятельности автономного учреждения вне государственного задания.

Учитывая изложенные нормы законодательства, КСП области полагает, что министерством лесного комплекса области в порядке регулирования отношений по финансовому обеспечению тушения пожаров мог быть рассмотрен вопрос о предоставлении подведомственным учреждениям субсидий на иные цели, исходя из фактических затрат.

## **5. Анализ создания и деятельности пожарно-химических станций (ПХС)**

В Государственной программе Иркутской области «Охрана окружающей среды» предусмотрено, что фактически в лесохозяйственных организациях Иркутской области существует 71 ПХС: 28 - I типа (100% от норматива), 34 - II типа (52%), 9 - III типа (128%).

В Госпрограмме отмечено, что укомплектованность существующих ПХС составляет 50 - 60% от требуемых норм обеспечения средствами пожаротушения, а имеющаяся противопожарная техника полностью исчерпала свой ресурс. В существующих условиях первоочередной задачей является создание необходимого количества ПХС III типа и оснащение их современной техникой до нормативного уровня. Это позволит значительно снизить среднюю площадь пожара и сократить наносимый ущерб, эффективно



противостоять лесным пожарам в условиях экстремальных погодных условий за счет сокращения до 1 - 3 часов времени доставки сил и средств пожаротушения к месту пожара.

Кроме того, важность создания и укомплектования техникой ПХС III типа обусловлена изменениями федерального законодательства, в соответствии с которыми с 1 января 2012 года деятельность по тушению лесных пожаров осуществляется специализированными государственными бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными министерству лесного комплекса Иркутской области.

Приведенные положения из Государственной программы не подтверждаются нормами законодательства.

В настоящее время ни Лесным кодексом РФ, ни принятыми в развитие его норм правовыми актами не предусмотрено создание и регулирование деятельности ПХС.

Правовым актом, регулирующим указанные отношения, является приказ Федеральной службы лесного хозяйства от 19.12.1997 № 167 «Об утверждении положения о пожарно-химических станциях», который был принят до введения в действие Лесного кодекса Российской Федерации (Федеральным законом от 04.12.2006 № 201-ФЗ) и за истекший период не корректировался. В связи с серьезными изменениями законодательства, произошедшими с 1997 года, приказ не может считаться актуальным правовым актом и может применяться в части, не противоречащей действующему законодательству.

В частности, порядок создания и деятельности ПХС, предусмотренный приказом, не согласуется с законодательством об автономных учреждениях.

ПСХ I, II типов создаются ежегодно на пожароопасный период на базе производственных участков лесхозов, штатная численность создается, в основном, путем временного перевода работников на новую работу, руководителем назначается начальник участка. Кроме того, при необходимости принимается штат временных работников.

В 2012 году созданы ПХС III типа в виде круглогодичных постоянных формирований с оперативным подчинением министерству.

Пожарно-химические станции создавались на основании приказов руководителей лесхозов в соответствии с распоряжениями руководителя агентства в 2011-2015 годах о создании ПХС в подведомственных автономных учреждениях, что может свидетельствовать о вмешательстве учредителя в деятельность учреждений. Распоряжения о создании ПХС III руководителям автономных учреждений, которыми им предписывалось комплектовать их штатами, изданы в нарушение полномочий учредителя, установленных Федеральным законом № 174-ФЗ, Положением об Агентстве.

Фактически пожарно-химические станции являются структурными подразделениями ряда автономных учреждений – лесхозов. В составе ОГАУ «Региональный лесопожарный центр» созданы 2 ПХС. Фактически как лесопожарный центр учреждение не действует. Создание ПХС не привело к созданию мобильных лесопожарных формирований.

Расходные обязательства Иркутской области по созданию ПХС III как круглогодичных формирований, находящихся в постоянной готовности сил и средств к тушению лесных пожаров, не принимались.

Согласно Порядку определения нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) областными государственными учреждениями Иркутской области, учредителем которых является агентство лесного хозяйства Иркутской области, в расчет нормативных затрат на выполнение государственной работы «Содержание пожарной техники, противопожарного снаряжения и инвентаря», под которой понималось содержание ПСХ, входят нормативные затраты на оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда работников пожарно-химических станций III типа на 9 месяцев финансового года.

Согласно утвержденным нормативам для круглогодичного содержания минимального штата 9-ти пожарно-химических станций III типа ежегодная потребность в средствах составляет 155 545,1 тыс. рублей.

**6. Информация о расходах на тушение пожаров отдельных учреждений, подведомственных агентству лесного хозяйства области, выявленных в учреждениях нарушениях**

В ряде проверенных учреждений установлено, что с нарушением требований трудового законодательства штатные расписания содержат временные должности, что влечет искусственное завышение штатной численности. В частности, в Ангарском лесохозяйственном объединении количество временных должностей составляет половину штатной численности учреждения, таблица, чел.:

Учреждение	2015		2016	
	Штатная численность	в т.ч. временные должности	Штатная численность	в т.ч. временные должности
Ангарское лесохозяйственное объединение	683,0	293,0	687,0	323,0
Черемховский лесхоз	176,0	нет	357,0	нет
Братский лесхоз	302,0	105,0	285,0	105,0
Тайшетский лесхоз	103,0	нет	98,5	нет
Жигаловский лесхоз	108,0	нет	110,0	нет
Авиабаза	548,0	122,0	538,0	60,0
Региональный лесопожарный центр	169,0	35,0	168,5	35,0

Как видно из приведенных ниже таблиц, деятельность учреждений в лесной сфере в основном обеспечивается доходами от приносящей доход деятельности. Как свидетельствует анализ фактических расходов на тушение пожаров, субсидии на тушение пожаров получают практически все учреждения, однако основная их масса в незначительных объемах. Лишь отдельные учреждения несут значительные затраты на тушение пожаров.

Из проверенных учреждений, в больших объемах субсидии на тушение пожаров предоставлялись ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов», ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение», ОГАУ «Региональный лесопожарный центр», таблица, тыс. рублей:

Учреждение	2015			
	Субсидия на выполнение госзадания		Собственные доходы (иные источники)	Субсидии на иные цели за 2014 год
	всего	в т.ч. тушение пожаров		
Ангарское лесохозяйственное объединение	58 477,6	34 174,4	132 786,1	0,0
Черемховский лесхоз	3 631,1	1 377,9	130 867,2	142,7
Братский лесхоз	20 813,0	3 430,9	59 863,7	3 861,3
Тайшетский лесхоз	14 491,7	920,5	34 886,6	1 523,6
Жигаловский лесхоз	14 161,4	1 820,4	55 810,5	5 689,3
Авиабаза	223 560,3	115 808,2	0,0	0,0
Региональный лесопожарный центр	58 825,4	17 326,5	38 006,9	2 620,0

Учреждение	2016			
	Субсидии на выполнение госзадания		Собственные доходы (иные источники)	Субсидии на иные цели за 2015 год
	всего	в т.ч. тушение пожаров		
Ангарское лесохозяйственное объединение	43 323,5	23 933,4	287 677,7	22 773,9
Черемховский лесхоз	3 371,7	1 516,5	252 457,9	371,9
Братский лесхоз	12 495,2	1 739,4	189 150,0	0,0
Тайшетский лесхоз	10 624,1	1 014,2	58 150,4	157,0
Жигаловский лесхоз	12 980,6	1 294,9	48 182,0	0,0
Авиабаза	275 997,5	43 363,4	0,0	30 271,7
Региональный лесопожарный центр	48 983,9	3 943,9	104 754,6	1 346,0

Анализ фактических затрат по тушению лесных пожаров показал, что в отчетности за 2014 - 2015 годы отражены объемы затрат на тушение пожаров за счет собственных средств учреждений. В 2014 году за счет собственных средств учреждений направлено на тушение пожаров 26 798,9 тыс. рублей, в 2015 году 191,9 тыс. рублей. Использование собственных средств учреждений на выполнение мероприятий по тушению пожаров противоречит порядку возмещения средств на тушение лесных пожаров. Тот факт, что за 2015 год отражен небольшой объем собственных средств учреждений, затраченных на тушение пожаров, а за 2016 год такие затраты не отражены, не свидетельствует об исключении несения таких затрат.

Проведенными Контрольно-счетной палатой области в 2016 году проверками в отдельных учреждениях выявлены факты осуществления затрат на тушение пожаров за счет средств от приносящей доход деятельности (собственных доходов) учреждений в 2015-2016 годах в больших объемах. Точную цифру таких расходов определить не представляется возможным, по причине отсутствия учета расходов на тушение пожаров за счет собственных средств.

Так, проверкой в Братском лесхозе установлено, что учреждением понесены расходы:

- производимые до пожароопасного сезона в целях подготовки к нему на запасные части, использованные в процессе подготовки техники к пожароопасному сезону, приобретение запасов топлива и ГСМ. Лесничеством не приняты к учету для возмещения затрат из федерального бюджета затраты на запасные части, использованные при осуществлении тушения лесных пожаров. Запасные части списаны как использованные в процессе обычной деятельности;

- на организацию питания лиц, работающих на тушении лесных пожаров – 312,2 тыс. рублей, на организацию первой медицинской помощи (аптечки медицинские, средства и препараты) – 133,8 тыс. рублей,

- по оплате труда в части оплаты повышенного районного коэффициента в размере 10 %. За 2015 год расходы составили 144,2 тыс. рублей, за 2016 год 156,7 тыс. рублей, всего 300,9 тыс. рублей.

Таким образом, за 2015-2016 годы затраты на тушение лесных пожаров за счет собственных доходов понесены на общую сумму **994,2 тыс. рублей**. При этом сумма приведена без учета использованных запасных частей, оплаты труда по часам, не принятым к оплате, и других затрат, размер которых определить не представляется возможным.

Эти затраты не предъявлены к возмещению из федерального бюджета.

В Тайшетском лесхозе занижение реальных расходов на тушение лесных пожаров за проверяемый период по приблизительным расчетам составило **480,8 тыс. рублей** (в 2015 году – 252,7 тыс. рублей, 9 месяцев 2016 года – 228,1 тыс. рублей). Затраты осуществлены учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности. К возмещению не предъявлены следующие расходы:

- на организацию питания лиц, работающих на тушении лесных пожаров за – 208,8 тыс. рублей (2015 год – 108,1 тыс. рублей; 2016 год – 100,7 тыс. рублей);
- на организацию первой медицинской помощи (аптечки медицинские, средства и препараты) – 38,9 тыс. рублей (2015 год – 23,4 тыс. рублей; 2016 год – 15,5 тыс. рублей);
- на охрану труда и технику безопасности – 197,3 тыс. рублей (2015 год – 106,2 тыс. рублей; 2016 год – 91,1 тыс. рублей);
- на запасные части для текущего ремонта транспорта, оборудования, снаряжения, поврежденного при проведении работ по тушению лесного пожара, сумма не представлена;
- на услуги связи – 35,8 тыс. рублей (2015 год – 15,0 тыс. рублей, 2016 год – 20,8 тыс. рублей).

В Черемховском лесхозе районный коэффициент при оплате труда за выполнение работ по тушению лесных пожаров начислялся в размере 1,3 из них – 1,2 за счет средств субвенции федерального бюджета, 1,1 - за счет средств учреждения от приносящей доход деятельности.

КСП отмечает, что только в 2016 году лесхозами к компенсации из федерального бюджета начато предъявление расходов на амортизацию транспортных средств.

Анализ сводного реестра фактических затрат на тушение пожаров в 2015 году показал, что основную долю расходов составляли расходы на оплату труда и начислений на оплату труда, транспортные расходы, которые понесены, в основном, ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов» по привлечению к осуществлению авиационного патрулирования лесов и тушению лесных пожаров воздушных судов авиационных компаний.

В связи с чем в рамках проверок в учреждениях дана оценка расходам на оплату труда, которая выявила многочисленные нарушения.

1. В подведомственных агентству лесного хозяйства области учреждениях не соблюдался порядок и условия оплаты труда.

Так, локальные нормативные акты учреждений, регулирующие вопросы оплаты труда, не соответствовали требованиям законодательства.

В силу статьи 135 Трудового кодекса РФ, распоряжения Правительства Иркутской области от 18.11.2009 № 320/128-рп «Об обеспечении введения и установления системы оплаты труда работников государственных учреждений Иркутской области, отличных от Единой тарифной сетки», введение в подведомственном агентстве учреждении системы оплаты труда, установленной примерным положением учредителя, обязательно к исполнению.

В учреждениях положения об оплате труда зачастую не соответствовали ни Примерному положению об оплате труда, утвержденному приказом агентства лесного хозяйства Иркутской области от 01.11.2011 № 2521-ра, а затем приказом от 01.03.2016 № 16-агпр, ни действующему законодательству.

В ряде случаев в нарушение ч. 2 ст. 135 Трудового кодекса, Примерного положения об оплате труда, положения об оплате труда учреждений не устанавливали размеры должностных окладов, не регулировали вопросы применения доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от

нормальных, системы и условия доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования в соответствии с установленными требованиями, предусматривали недопустимые надбавки и доплаты, форму оплаты труда.

Положения об оплате труда государственных учреждений предусматривают сдельную форму оплаты труда, вопреки трудовому законодательству и Отраслевым соглашениям по лесному хозяйству Российской Федерации, в том числе на 2016-2019 годы (от 01.07.2016), которые определяют общие принципы регулирования социально-трудовых отношений, условий оплаты труда работников лесного хозяйства.

Неправомерное применение сдельной оплаты труда осуществлялось во всех лесхозах области. Фактически применялась форма оплаты труда, не предусмотренная в государственных учреждениях области, в том числе: сдельная, сдельно-премиальная, сдельно-повременно-премиальная.

В Тайшетском лесхозе вопреки Примерному положению об оплате труда положением об оплате труда предусмотрены компенсационные выплаты: надбавка за работу вне постоянного места жительства – 1,5 % месячной тарифной ставки в сутки, надбавки за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, их засекречиванием и рассекречиванием, а также за работу с шифрами. Одновременно не предусмотрено, что из фонда оплаты труда работников Учреждения может быть оказана материальная помощь, фактически материальная помощь выплачивалась. В нарушение ст. 135 Трудового кодекса Положение об оплате труда учреждения не предусматривало порядок расчета заработной платы и установления стимулирующих выплат.

В Черемховском лесхозе положением об оплате труда учреждения не предусматривалась «ежемесячная надбавка за выслугу лет», которая была предусмотрена Примерным положением, что привело к тому, что вплоть до 01.07.2016 работникам лесхоза не устанавливалась и не начислялась «ежемесячная надбавка за выслугу лет».

2. Учреждениями допускались нарушения при расчетах и осуществлении расходов на оплату труда.

При применении сдельной оплаты труда начислялся повышающий коэффициент за стаж работы к окладу, другие надбавки, которые не могли быть применены в связи с отсутствием установленных должностных окладов при подобной форме оплаты.

В Жигаловском лесхозе размеры должностных окладов утверждены в соответствии с федеральными правовыми актами, с превышением от установленных Примерным положением об оплате труда размерами на 6 процентов, а по отдельным должностям – на 20-44 процента.

В Черемховском лесхозе, в нарушение положения об оплате труда учреждения, в штатных расписаниях, а также в трудовых договорах с работниками установлены размеры повышающих коэффициентов к окладам в большем размере.

В Черемховском и Тайшетском лесхозах в нарушение требований Примерного положения об оплате труда были завышены оклады по отдельным должностям путем установления перечня должностей, оклад которых устанавливается в зависимости от оклада руководителя: заместители директора, начальники отделов (участка), главные инженера, главные механики, главные экономисты.

В Жигаловском лесхозе в отсутствие правовых оснований были предусмотрены и выплачивались надбавки всем сотрудникам учреждения за «специальный режим работы» и «профессиональное мастерство», в том числе, директору, главному бухгалтеру, бухгалтеру, экономисту, токарю, слесарю, сторожу от 20 до 100 процентов. В соответствии с Примерным положением об оплате труда, надбавка за профессиональное мастерство устанавливается только водителям автомобилей в размерах от 10 до 25 процентов.

### **Указанные нарушения привели к завышению расходов на оплату труда.**

Установлены факты переплат при оплате труда при тушении лесных пожаров. Так, в Ангарском лесохозяйственном объединении производилось начисление дополнительной надбавки к заработной плате за работу в Качугском районе в размере 20%, которое являлось неправомерным, поскольку такой размер районного коэффициента к заработной плате работников организаций, расположенных в Качугском районе, не предусмотрен ни федеральным, ни областным законодательством.

В нарушение норм Трудового кодекса РФ (ст. ст.132, 135), Примерного положения об оплате труда, положений об оплате труда учреждений, с несоблюдением Рекомендаций по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденных руководителем Рослесхоза А.И.Савиновым (письмо Минсельхоза РФ от 10.11.2009 № АС-05-54\7018), оплата труда работникам лесхозов за осуществление наземного тушения лесных пожаров, а также осуществление работ по наземному мониторингу (обнаружению) лесных пожаров (пожарный мониторинг) производилась без учета квалификации, не в соответствии с условиями трудовых договоров, с применением **единых часовых тарифных ставок**.

Как установлено в ходе проверок, применение единых часовых тарифных ставок (41,11 рублей в час исходя из базового оклада в размере 5 454,14 рублей) или среднего заработка ко всем работникам при тушении лесных пожаров рекомендовано агентством лесного хозяйства области в форме Методических рекомендаций о порядке формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров, утвержденных распоряжением агентства № 1016/1-агр от 17.06.2015.

В нарушение условий заключенных договоров, положений об оплате труда, при начислении заработной платы работникам, занятым на тушении лесных пожаров, осуществлении пожарного мониторинга, независимо от должностей и фактически сложившихся часовых тарифных ставок, всем работникам лесопожарных бригад, участвующим в тушении лесных пожаров и имеющим разные должности и, соответственно, оклады, во всех лесхозах (кроме Тайшетского) применялась единая часовая тарифная ставка (оклад) на тушение лесных пожаров.

Только отдельным работникам и не во всех лесхозах осуществлялись небольшие доплаты (за руководство бригадой, классное мастерство).

В Тайшетском лесхозе, в нарушение ст. ст. 135, 136 ТК РФ, условий заключенных трудовых договоров начисление и выплата заработной платы за тушение лесных пожаров работникам в соответствии с Методическими рекомендациями агентства лесного хозяйства неправомерно производилось с сохранением среднего заработка (как при направлении работника в служебную командировку или переводе на другую нижеоплачиваемую работу).

Неправомерное применение единой часовой тарифной ставки (оклада) и среднего заработка привело к повсеместному грубому нарушению законодательства при оплате труда в лесхозах всем работникам, осуществлявшим тушение лесных пожаров.

### **Выявлены факты, приводящие к занижению оплаты труда на тушении пожаров.**

В нарушение Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313, в Братском, Черемховском лесхозах в состав затрат по оплате труда не включалась оплата времени нахождения в пути следования на пожар и обратно, а также за время вынужденного нахождения в месте тушения (ликвидации) лесного пожара из-за невозможности вывозки оттуда работников по

причинам, препятствующим безопасной вывозке, безопасному приземлению и взлету самолета или вертолета, а также по метеорологическим условиям. Данные затраты при составлении справки о затратах, фактической калькуляции на тушение лесного пожара, табеля учета рабочего времени, акта о лесном пожаре, не принимались лесничествами. Однако, согласно указанным Правилам, действия работников лесопожарной организации по тушению лесного пожара начинаются с момента получения сообщения о пожаре и считаются законченными после возвращения сил и средств пожаротушения на места их постоянной дислокации.

Выявлено уменьшение фактически отработанного рабочего времени работников при тушении лесных пожаров на полчаса каждые четыре часа работы на перерыв для отдыха и питания в нарушение ст. ст. 108, 135, 136 ТК РФ, условий заключенных трудовых договоров. Незаконное сокращение реально отработанного времени на пожаре доходит до двух часов ежедневно при тушении больших пожаров.

При начислении оплаты труда при тушении лесных пожаров не начислялись и, соответственно, не выплачивались стимулирующие выплаты: за интенсивность и высокие результаты работы, выплаты за качество выполняемых работ (до 20 % к тарифу руководителю пожара, до 15 % к окладу за руководство бригадой, до 10 % к окладу водителю бульдозера (трактора) опахивающего пожар).

В Черемховском лесхозе в нарушение положения об оплате труда при оплате труда за работу по тушению лесных пожаров не начислялись и не выплачивались выплаты за наличие квалификационной категории (классности) водителям имеющим классность: 1 класс – доплата к тарифу 25 %; 2 класс – доплата к тарифу 10 %.

В Черемховском лесхозе в нарушение положения об оплате труда при оплате труда за работу по тушению лесных пожаров не начислялись и не выплачивались надбавки за выслугу лет работникам, имеющим право на ее установление.

Изложенные факты свидетельствуют об искусственном занижении расходов на тушение лесных пожаров, значительно снижают материальную заинтересованность работников в качественном и своевременном выполнении порученной работы по тушению лесных пожаров.

КСП области отмечает, что в учреждениях, подведомственных агентству лесного хозяйства области, распространены нарушения требований правовых актов о бухгалтерском и бюджетном учете: Приказов Минфина России № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»; от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению»; от 25.03.2011 № 33н «Об утверждении Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений».

Изложенные факты свидетельствуют об отсутствии контроля учредителя за деятельностью подведомственных учреждений.

## **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

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.

Аудитор Контрольно-счетной палаты Иркутской области



Л.Н.Мулярова

## СПРАВКА

### 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».

Наименование объекта проверки:		
министерство лесного комплекса Иркутской области; ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение»; ОГАУ «Братский лесхоз»; ОГАУ «Тайшетский лесхоз»; ОГАУ «Жигаловский лесхоз»; ОГАУ «Черемховский лесхоз»		
1	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	7
	- актов	6
1.2	- отчетов	1
1.3	- предписаний	-
1.4	- уведомлений	-
1.5	- информационных писем	-
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	-

2	<b>Объем проверенных финансовых средств (тыс. рублей)</b>	<b>1 223 103,8</b>
3	<b>Выявлено нарушений бюджетного законодательства, всего на сумму (тыс.рублей), в том числе по группам нарушений в соответствии с Классификатором:</b>	<b>316 693,0</b>
1	нарушения при формировании и исполнении бюджетов	<b>316 693,0</b>
2	нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	
3	нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	
4	нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	
7	иные нарушения	
8	нецелевое использование бюджетных средств	
4	<b>Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. рублей)</b>	
5	<b>Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. рублей)</b>	
6	<b>Объем причиненного ущерба (тыс. рублей)</b>	

**Пояснительная записка к отчету  
Нарушения при формировании и исполнении бюджетов на сумму  
316 693,0 тыс. рублей:**

**58 044,8 тыс. рублей** – агентством лесного хозяйства Иркутской области в нарушение ст. 19 Лесного кодекса РФ, предусматривающей возможность осуществления органом государственной власти закупки работ по охране, защите, воспроизводству лесов в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в случаях, если осуществление мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях, не возложено в установленном порядке на государственные бюджетные и автономные учреждения, ст. 69.2, 78.1 БК РФ, при возложении полномочий по тушению лесных пожаров на подведомственные автономные и бюджетные учреждения и финансировании их на эти цели, осуществлялись закупки услуг по тушению лесных пожаров – пункт 1.2.101 Классификатора нарушений.

**251 338,1 тыс. рублей** – агентством лесного хозяйства Иркутской области 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» сформированы государственные задания подведомственным учреждениям и установлены объемы финансового обеспечения государственного задания на тушение лесных пожаров с учетом фактических затрат – пункт 1.2.47 Классификатора нарушений.

Иные нарушения:

**5 891,1 тыс. рублей** – ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение» не соблюдены требования 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», в том числе:

**4 782,8 тыс. рублей** - не выплачена часть заработной платы, рассчитанная с учетом районного коэффициента 30% для южных районов Иркутской области. Фактически при начислении заработной платы применен районный коэффициент в размере 20%;

**1 108,3 тыс. рублей** - излишне начислена и выплачена заработная плата работникам Качугского филиала с учетом повышенного районного коэффициента на 20%.

**1 419,0** – ОГАУ «Тайшетский лесхоз» и ОГАУ «Братский лесхоз» в нарушение ст. 38 Лесного кодекса РФ, постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2006 № 837 «Об утверждении Правил расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» установивших, что затраты при тушении пожаров подлежат компенсации из федерального бюджета, не предъявлены затраты, фактически понесенные при тушении пожаров.

Аудитор Контрольно-счетной  
палаты Иркутской области



Л.Н.Мулярова