



**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1

тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

С.М. СОКОЛУ

№ 12 "августа" 2019 г. № 12/14-01/1328
На № _____ от "___" _____ 201__ г.

О направлении отчета КСП Иркутской
области от 26.07.2019 № 14/13-КМ

Уважаемый Сергей Михайлович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам отчет КСП Иркутской области от 26.07.2019 № 14/13-КМ о результатах совместного со Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016 – 2018 годах и истекшем периоде 2019 года».

Приложение: на 124 л. в 1 экз.

И.о. председателя

С. В. Анисимов

К.С. Корень

Мулярова Л.Н.
т. 24-19-07

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	<u>5579</u>
Дата	<u>12</u> <u>08</u> 20 <u>19</u> г.
на	<u>125</u> листах, индекс <u>01-33</u>



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ОТЧЕТ № 14/13-КМ

о результатах совместного со Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016 – 2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

26 июля 2019 года

г. Иркутск

Рассмотрен Коллегией Контрольно-счетной палаты Иркутской области 26.07.2019 и утвержден распоряжением и.о. председателя КСП области от 26.07.2019 № 92 -р

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункт 3.8.0.4), План деятельности КСП области на 2019 год, распоряжение председателя КСП области от 20.05.2019 № 19-п (с изменениями от 01.07.2019 № 33-п, от 15.07.2019 № 78-р).

2. Предмет мероприятия:

Деятельность объектов контрольного мероприятия в области лесных отношений по исполнению нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих вопросы использования лесных ресурсов, в том числе заготовки и оборота древесины, а также бухгалтерская, финансовая, статистическая, управленческая и иная отчетность.

3. Объекты контрольного мероприятия:

Министерство лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «Балаганский лесхоз», ОГАУ «ИркутскЛеспроект».

4. Цели контрольного мероприятия:

1. Оценка состояния и использования лесосырьевых ресурсов, анализ факторов, влияющих на эффективность использования лесных ресурсов в Иркутской области.

2. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании лесных ресурсов и осуществлении контроля за заготовкой и оборотом древесины.

3. Анализ законности и эффективности использования финансовых ресурсов.

4. Анализ эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и его вклада в формирование бюджетных доходов.

5. Проверяемый период деятельности: 2016 - 2018 годы, истекший период 2019 года (при необходимости более ранние периоды).

Акты проверок в Министерстве лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «Балаганский лесхоз», ОГАУ «ИркутскЛеспроект» в установленном порядке направлены объектам контроля.

Акты проверок в Министерстве лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «Балаганский лесхоз», ОГАУ «ИркутскЛеспроект» в установленном порядке направлены объектам контроля.

Представленные по результатам рассмотрения актов пояснения и возражения рассмотрены. Отдельные пояснения учтены при подготовке настоящего отчета, возражения не приняты, о чем объекты контрольного мероприятия мотивированно проинформированы.

В настоящем отчете использованы данные, полученные в ходе контрольного мероприятия «Проверка администрирования доходов областного бюджета министерством лесного комплекса Иркутской области, а также оценка результативности мер, направленных на полноту и своевременность поступления доходов, увеличение объемов поступлений в 2017-2018 годах» (отчет № 14/6-КМ от 31.05.2019).

Результаты контрольного мероприятия

Информация о структуре управления лесами в Иркутской области

В Иркутской области исполнительным органом государственной власти, уполномоченным на решение задач по управлению в сфере лесного хозяйства, управлению в сфере лесопромышленного комплекса является Министерство лесного комплекса Иркутской области (далее-Министерство).

В проверяемом периоде задачи, функции и полномочия Министерства определены Положениями:

- в 2016 году - Положением об агентстве лесного хозяйства Иркутской области, утвержденным постановлением администрации Иркутской области от 31.10.2007 № 237-па;

- затем, после переименования агентства лесного хозяйства Иркутской области в Министерство лесного комплекса Иркутской области, - постановлением Правительства Иркутской области от 31.03.2016 № 178-пп;

- в 2018 году, - после реорганизации Министерства в форме присоединения к нему службы по охране и использованию животного мира Иркутской области, - постановлением Правительства Иркутской области от 27.02.2018 № 155-пп (действующее, далее – Положение о Министерстве № 155-пп).

В соответствии с Указами Губернатора Иркутской области «О структуре министерства лесного комплекса Иркутской области» от 14.07.2017 № 122-уг, от 27.02.2018 № 42-уг в структуру Министерства с 16.10.2017 входят 37 территориальных управлений по лесничествам. До 14.07.2017 структура была утверждена Положением об агентстве, о министерстве и в структуре Министерства значились 37 территориальных отделов по лесничествам. С утверждением структуры Министерства указами Губернатора Иркутской области она не изменилась, изменились лишь наименования территориальных подразделений.

Ст. 23 Лесного кодекса РФ (далее-ЛК РФ) определено, что основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества.

В ранее действовавшей редакции ст. 23 ЛК РФ частью 5 было предусмотрено, что количество лесничеств, лесопарков, их границы устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. В действующей редакции ч. 3 ст. 23 ЛК РФ определено, что создание и упразднение лесничеств и создаваемых в их составе

участковых лесничеств осуществляются решениями уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Приказом Рослесхоза от 04.12.2008 № 374 «Об определении количества лесничеств на территории Иркутской области и установлении их границ» на землях лесного фонда Иркутской области создано 37 лесничеств.

Ч.4 ст. 23 ЛК РФ (в редакции Федерального закона от 27.12.2018 № 538-ФЗ, вступившего в законную силу с 01.07.2019) предусмотрено, что обязательным приложением к решению о создании лесничеств, участковых лесничеств является текстовое и графическое описание местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, подготовленное в соответствии со статьей 68.1 ЛК РФ. Приказ Рослесхоза от 04.12.2008 № 374 не содержит текстовое и графическое описание местоположения границ лесничеств.

Пунктом 5 (1) Положения о Министерстве, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.03.2016 № 178-пп (в редакции постановления Правительства Иркутской области от 14.07.2017 № 456-пп); пунктом 6 Положения о Министерстве № 155-пп предусмотрено, что Министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через территориальные подразделения (управления) министерства, обладающие правами юридического лица.

Данная норма в части, определяющей, что территориальные подразделения (управления) министерства обладают правами юридического лица, предусмотрена с несоблюдением федерального и областного законодательства.

Конституцией РФ установлено, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации определяется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч.1 ст. 77).

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ч.ч. 1, 4 ст. 17 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, исполнительные органы государственной власти – это часть системы органов государственной власти, которые образуются в соответствии с законодательством, наделены компетенцией и властными полномочиями в установленном этим законодательством порядке.

Уставом Иркутской области, Законом Иркутской области от 11.05.2010 № 30-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области» (далее-Закон № 30-ОЗ), Указом Губернатора Иркутской области от 28.06.2012 № 183-уг «О структуре исполнительных органов государственной власти Иркутской области», Законом Иркутской области от 18.11.2009 № 82/48-ОЗ «О Правительстве Иркутской области» (далее-Закон о Правительстве Иркутской области) не предусмотрено создание территориальных органов исполнительных органов государственной власти Иркутской области.

Из абз. 2 ч. 2 ст. 4 Закона № 30-ОЗ, предусматривающего, что исполнительные органы государственной власти Иркутской области могут иметь территориальные подразделения, не следует, что территориальные подразделения определены как территориальные органы исполнительных органов. Создание территориальных подразделений с правами юридического лица, нахождение в ведении министерств Иркутской области территориальных подразделений, обладающих правами юридического лица (ст. 6 Закона № 30-ОЗ), Законом № 30-ОЗ не предусмотрено. Законом определена лишь правовая возможность создания в структуре органов исполнительной власти подразделений, территориально расположенных вне места нахождения самого органа исполнительной власти, поскольку место расположения самого исполнительного органа устанавливается в Положении о нем.

Из норм законодательства, регулирующего порядок создания органов государственной власти, норм Гражданского кодекса РФ (ст.ст. 2, 124, 125), в их совокупности следует, что участниками гражданско-правовых отношений являются органы государственной власти, которые участвуют в этих отношениях на равных условиях с юридическими лицами.

Согласно ст. 125 ГК РФ от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Ст.124 ГК РФ определено, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. К этим субъектам гражданского права применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Таким образом, только территориальные органы исполнительных органов государственной власти могут быть наделены правами юридического лица.

Ни Законом № 30-ОЗ, ни Положением № 155-пп о Министерстве оно не наделено полномочиями создавать свои территориальные органы с наделением их правами юридического лица.

Между тем, с превышением полномочий Министерством Положениями о территориальных управлениях министерства лесного комплекса Иркутской области, утвержденными приказом от 06.10.2017 № 90-мпр, территориальные подразделения Министерства наделены правами юридического лица.

Таким образом, территориальные подразделения Министерства не являются ни казенными учреждениями, ни территориальными органами исполнительного органа государственной власти, что на практике приводит к различным нарушениям.

Например, как показало контрольное мероприятие, приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 21.05.2018 № 36-мпр «Об утверждении порядка осуществления и наделения министерства лесного комплекса Иркутской области бюджетными полномочиями администратора доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации», территориальные подразделения министерства не определены подведомственными администраторами доходов. Однако положениями о территориальных подразделениях они наделены полномочиями по администрированию доходов бюджетов.

В гражданско-правовых отношениях участвуют юридические лица и органы государственной власти (ст. 2, 124, 125 ГК РФ). В силу ст. 83 ЛК РФ федеральные полномочия по предоставлению лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда, в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование; заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, расположенных на землях лесного фонда переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, правовые основания для участия территориальных подразделений Министерства в гражданско-правовых отношениях по управлению участками лесного фонда отсутствуют. Однако договоры купли-продажи лесных насаждений с гражданами для их собственных нужд (ст. 30 ЛК РФ), с субъектами малого и среднего предпринимательства (п. 4 ст. 29.1 ЛК РФ) заключают территориальные подразделения Министерства. Договоры аренды участков лесного фонда заключает Министерство.

При этом администрирование платежей в бюджет по всем договорам осуществляют территориальные подразделения Министерства.

КСП области отмечает, что форма отчетности № 3-ОИП (приложение 3 к приказу Минприроды России от 28.12.2015 № 565 «Сведения о численности и заработной плате работников»), а также форма приложения 29 «Структура органа государственной власти субъекта РФ в области лесных отношений» к лесному плану субъекта РФ, предусматривают наличие в структуре органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений структурных подразделений (отделов), обособленных подразделений, а также территориальных органов, выполняющих функции лесничеств.

Принимая во внимание норму ст. 23 ЛК РФ, предусматривающую, что основными территориальными единицами управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов являются лесничества, для придания сложившимся отношениям легитимности, исключения различного характера нарушений в практической деятельности Министерства, КСП области полагает необходимым дополнение Устава Иркутской области, Закона № 30-ОЗ, Закона о Правительстве Иркутской области соответствующими нормами, предусматривающими создание в Иркутской области территориальных органов исполнительных органов государственной власти.

По состоянию на 01.01.2016 агентство лесного хозяйства Иркутской области в своем ведении имело 58 областных государственных автономных учреждений (лесхозов) и 1 бюджетное учреждение (ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов»). К началу проверяемого периода не осуществляли уставную деятельность 28 учреждений из 59 учреждений, государственные задания им не выдавались, субсидии не предоставлялись, что являлось внешним проявлением низкой эффективности управления хозяйственной деятельностью лесхозов.

По результатам 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) КСП области отметила, что агентством лесного хозяйства Иркутской области не принимались меры к оптимизации сети подведомственных учреждений в установленном порядке путем их реорганизации и (или) ликвидации.

Современные лесхозы возникли в связи с введением в действие с 01.01.2007 нового Лесного кодекса РФ в рамках структурной реформы лесного хозяйства, основной целью которой было разделение функций государственного управления и ведения лесного хозяйства.

В Лесном плане, действовавшем в 2009-2018 г.г. (утвержденном постановлением Губернатора Иркутской области от 09.02.2009 № 23-п), отмечено, что за пять лет до разработки Лесного плана на землях лесного фонда функционировали: 52 лесхоза Главного управления природных ресурсов по Иркутской области, 6 лесхозов управления природных ресурсов по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, 14 сельских лесхозов Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, леса сельскохозяйственных формирований, не объединенные в сельские лесхозы.¹

К 1 января 2008 г. на базе прежних лесхозов Иркутской области (в то время областных государственных учреждений) с целью разделения управленческих и хозяйственных функций были созданы лесничества и лесхозы. Лесхозы в форме областных государственных автономных учреждений были созданы путем изменения типа существовавших областных государственных учреждений.

В результате, на базе прежних лесхозов созданы 37 лесничеств, осуществляющих управленческие функции, и 58 лесхозов, обеспечивающих выполнение лесохозяйственных работ на землях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями.

В 2016-2019 годах министерством лесного комплекса Иркутской области проведена оптимизация подведомственной сети, в результате чего на момент проведения контрольного мероприятия в ведении Министерства осталось 3 действующих областных государственных автономных учреждения (ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз») и 7 недействующих учреждений (в период проведения контрольного мероприятия 1 учреждение ликвидировано).

КСП области отмечает, что препятствием для ликвидации недействующих учреждений является наличие у них разного рода задолженности, в том числе налоговой. По данным налогового органа, на 01.07.2019 суммарная задолженность недействующих учреждений составляет 52 442,0 тыс. рублей, из них ОГАУ «Южное лесопожарное объединение» имеет самую большую задолженность. При этом обращает на себя внимание тот факт, что за период с 01.01.2016 у этого учреждения объем задолженности сократился наполовину, хотя учреждение считается недействующим, что может указывать на продолжающуюся внебюджетную деятельность.

Министерством были приняты меры к ликвидации 22 недействующих учреждений; реорганизации подведомственных учреждений путем присоединения 28 учреждений к ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» (распоряжение Правительства Иркутской области от 01.12.2017 № 678-рп).

С несоблюдением законодательства, за пределами полномочий Министерством при осуществлении функций и полномочий учредителя произведено изменение наименований отдельных учреждений.

Вместо ликвидации учреждений и, при необходимости, создания новых учреждений в установленном порядке,² недействующее ОГАУ «Усть-Ордынский лесхоз» переименовано в ОГАУ «ИркутскЛеспроект» (распоряжение агентства лесного хозяйства Иркутской

¹ Данные взяты из Лесного плана, утвержденного постановлением Губернатора Иркутской области от 09.02.2009 № 23-п, в редакции от декабря 2017 года.

² Положение о порядке создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации областных государственных учреждений, утверждения уставов областных государственных учреждений и внесения в них изменений, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 29.11.2010 № 306-пп (далее-Положение № 306-пп).

области от 10.11.2015 № 2011-агр), недействующее ОГАУ «Нукутский лесхоз» переименовано в ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» (распоряжение министерства от 23.11.2017 № 3760-мр «О переименовании Нукутского лесхоза и утверждении изменений в Устав).

КСП области ранее (отчет № 03/49 от 18.12.2015) отмечала, что в деятельности Министерства практика переименования недействующих учреждений распространена.

ОГАУ «Кежемский лесхоз» переименовано в ОГАУ «Региональный центр лесовосстановления» (распоряжение агентства лесного хозяйства Иркутской области от 07.06.2011 № 1439-ра), ОГАУ «Тарминский лесхоз» переименовано в ОГАУ «Региональный лесопожарный центр Иркутской области (распоряжение агентства лесного хозяйства Иркутской области от 16.06.2011 № 1479-ра), ОГАУ «Ангарский лесхоз» переименовано в ОГАУ «Ангарское лесохозяйственное объединение» (распоряжение агентства лесного хозяйства от 22.01.2015 №31-агр.

Гражданским кодексом РФ определено, что юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на организационно-правовую форму, а в случаях, когда законом предусмотрена возможность создания вида юридического лица, указание только на такой вид. Наименование некоммерческой организации должно содержать указание на характер деятельности юридического лица (ч.1 ст. 54).

Согласно п. 2 ч. 3 ст. 6 Федерального закона № 174-ФЗ³ учредителем автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, является субъект РФ.

В силу положений ст. 5 Федерального закона № 174-ФЗ, ст. 4 Закона Иркутской области о Правительстве Иркутской области, ст. 11 Закона Иркутской области от 06.12.2011 № 123-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области» областные государственные учреждения создаются, реорганизуются и ликвидируются по решению Правительства Иркутской области, если иное не установлено федеральным законодательством.

Таким образом, наименование автономного учреждения устанавливается при его учреждении, является формальным и неотъемлемым признаком учреждения, указывающим на характер его деятельности. Изменение наименования учреждения (соответственно изменение характера его деятельности) по предложению уполномоченного органа в определенной сфере деятельности относится к полномочиям того государственного органа, который от имени Иркутской области создал это учреждение (Правительство Иркутской области).

Право Министерства на внесение изменений в уставы учреждений не равнозначно праву на изменение наименования учреждения.

Как видно, в каждом случае переименования учреждений был изменен характер их деятельности. В частности, переименование ОГАУ «Усть-Ордынский лесхоз» в ОГАУ «ИркутскЛеспроект» осуществлено вопреки полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, определенным Лесным кодексом РФ (ст.ст.82-83). Переименование ОГАУ «Нукутский лесхоз», деятельность которого подлежала осуществлению в пределах Нукутского лесничества, в ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», привело к изменению территории деятельности учреждения, которая распространена на всю территорию Иркутской области.

³ Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее- Федеральный закон № 174-ФЗ).

Таким образом, в настоящее время структура управления лесной сферой представлена министерством лесного комплекса Иркутской области, в структуре которого имеются 37 территориальных подразделений по лесничествам, в ведении которых находятся 3 действующих и 6 недействующих учреждений.

КСП области отмечает, что в результате указанных изменений наименований учреждений и реорганизации областных государственных учреждений–лесхозов, Министерством не инициированы изменения в Приказ Рослесхоза от 04.12.2008 № 374 «Об определении количества лесничеств на территории Иркутской области и установлении их границ», в котором к лесничествам привязаны лесхозы.

Установленная предельная штатная численность Министерства на момент проведения контрольного мероприятия составила 2033 единиц, в том числе 121 единица службы по охране и использованию животного мира Иркутской области.⁴

В проверяемом периоде руководителем агентства лесного хозяйства Иркутской области являлся: с 27.10.2015 по 01.03.2016 - Журков Сергей Прокопьевич (распоряжение Губернатора Иркутской области от 26.10.2015 № 729-рк); министром лесного комплекса Иркутской области со 11.03.2016 по настоящее время является Шеверда Сергей Васильевич (распоряжение Губернатора Иркутской области от 11.03.2016 № 139-рк, указы Губернатора Иркутской области от 22.04.2016 № 4-угк, от 14.06.2017 № 5-угк).

Мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов и их ресурсное обеспечение в 2016-2018 годах планировались в рамках двух подпрограмм государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 444-пп (далее – Госпрограмма на 2014-2020 годы). С 2019 года действует государственная программа Иркутской области «Развитие лесного хозяйства» на 2019 - 2024 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2018 № 861-пп (далее – Госпрограмма на 2019-2024 годы).

Цель 1. Оценка состояния и использования лесосырьевых ресурсов, анализ факторов, влияющих на эффективность использования лесных ресурсов в Иркутской области.

1.1. Анализ состояния лесного фонда на территории Иркутской области сделан с учетом данных, отраженных в лесных планах Иркутской области, государственных программах Иркутской области, формах 1-ГЛР (государственный лесной реестр), формах отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений (ОИП, утверждены Приказом Минприроды России от 28.12.2015 № 565).

Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков. Документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации (ст. 85 ЛК РФ).

Согласно ст. 86 ЛК РФ в лесном плане субъекта РФ определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения лесов и зоны такого освоения.

Государственные программы субъектов РФ являются документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования субъекта РФ⁵.

⁴ Положение о Министерстве № 155-пп.

⁵ Ст.ст. 11, 37 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ).

КСП области отмечает, что с принятием Федерального закона № 172-ФЗ с ним не согласуется ст. 85 ЛК РФ, поскольку лесной план субъекта РФ не отнесен к документам планирования.

Государственный лесной реестр (ГЛР) представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (ст. 91 ЛК РФ).

Разработка лесного плана Иркутской области отнесена к функциям министерства лесного комплекса Иркутской области (далее-Министерство).⁶

В проверяемом периоде действовал Лесной план Иркутской области, утвержденный постановлением Губернатора Иркутской области от 09.02.2009 № 23-п сроком на 10 лет с 01.01.2009 по 31.12.2018 (далее – Лесной план 2009 года). В течение действия Лесного плана 2009 года в него 4 раза вносились изменения, последние в декабре 2017 года, с изложением его в новой редакции (Указ Губернатора Иркутской области от 12.12.2017 № 228-уг «О внесении изменений в Лесной план Иркутской области»).

Указом Губернатора Иркутской области от 29.05.2019 № 112-уг утвержден Лесной план Иркутской области на 2019-2028 годы (далее – Лесной план 2019 года).

Иркутская область является одной из крупнейших в стране по площади расположенных на её территории лесов (71,4 млн. га).

Распределение покрытой лесной растительностью площади по категориям земель в Иркутской области выглядит следующим образом: на землях лесного фонда находится 97,5% площади лесов, на землях особо охраняемых природных территорий - 1,8%, на землях обороны и безопасности - 0,6%, на землях населенных пунктов - 0,1%⁷.

Как отмечено в Лесном плане 2019 года, 72,8% земель, покрытых лесной растительностью, занимают хвойные насаждения.

Общие сведения о составе лесов Иркутской области представлены в таблице.

Состав земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых расположены леса	Всего площадь лесов	в том числе	
		в отношении которых имеются материалы лесоустройства	в отношении которых лесоустройство не проводилось
Земли лесного фонда	69425	69398,4	26,6
Земли обороны и безопасности	441,4	441,4	0
Земли населенных пунктов, на которых расположены леса	50,1	50,1	0
Земли особо охраняемых природных территорий	1548,7	1548,7	0
Всего	71465,2	71438,6	26,6

Большая часть территории Иркутской области занята землями лесного фонда – 69 425 тыс. га, в том числе 26,6 тыс. га в отношении которых лесоустройство не проводилось (Лесной план 2019 года).

Земли лесного фонда состоят:

- лесные земли – 64 686,3 тыс. га, в том числе:

земли, покрытые лесной растительностью – 62 356,1 тыс. га;

земли, не покрытые лесной растительностью – 2 330,2 тыс. га, из них пригодные для выращивания леса – 1225,6 тыс. га;

⁶ Пп.4 п. 8 Положения о Министерстве № 155-пп.

⁷ Лесной план 2009 года.

- нелесные земли – 4712,1 тыс. га⁸.

Лесным кодексом РФ определено, что все леса по целевому назначению подразделяются на защитные, эксплуатационные и резервные. На территории Иркутской области присутствуют все вышеуказанные категории лесов.

Согласно данным формы 1-ГЛР динамика изменения лесного фонда за проверяемый период представлена в таблице:

п/п	Виды лесов по назначению	По состоянию на:								
		01.01.2017 ⁹			01.01.2018 ¹⁰			01.01.2019 ¹¹		
		Всего	Площадь лесных земель	Площадь нелесных земель	Всего	Площадь лесных земель	Площадь нелесных земель	Всего	Площадь лесных земель	Площадь нелесных земель
	Всего лесов, в т.ч.	69 417,7	64 718,9	4 698,8	69 396,9	64 693,1	4 703,8	69 398,4	64 686,3	4 712,1
1.	Защитные леса	15 848,8	13 408,4	2 440,4	15 847,9	13 407,0	2 440,9	15 873,4	13 429,1	2 444,3
2.	Эксплуатационные	33 888,0	32 765,0	1 123,0	34 245,1	33 102,2	1 142,9	34 689,1	33 527,8	1 161,3
3.	Резервные	19 680,9	18 545,5	1 135,4	19 303,9	18 183,9	1 120,0	18 835,9	17 729,4	1 106,5

В Лесном плане 2009 года отмечено, что в Иркутской области лесоустройство не проводилось с начала 90-х годов прошлого века. За период действия Лесного плана 2009 года лесоустройство также не проводилось. Материалы лесоустройства значительно устарели.

КСП области отмечает, что проведение мероприятий по лесоустройству в двух лесничествах запланировано в 2019 году в связи с выделением на эти цели средств федерального бюджета в объеме 47 700,0 тыс. рублей при условии софинансирования из областного бюджета в таком же объеме (всего в размере 95 400,0 тыс. рублей). По расчетам Министерства, потребность для осуществления лесоустройства в этих лесничествах оценивается в 397,2 млн. рублей.

Исходя из анализа данных форм 1-ГЛР «Характеристика лесов по целевому назначению: о защитных лесах, об их категориях, об эксплуатационных лесах и о резервных лесах» за 2014-2015 годы и за проверяемый период 2016-2018 годов, объем площади лесов изменился с 69 418,3 тыс. га в 2014 году, до 69 398,4 тыс. га на 01.01.2019 (минус 19,9 тыс. га). Произошли изменения между категориями лесов: площади защитных и эксплуатационных лесов увеличились, площадь резервных лесов уменьшилась (на 11,72%)¹².

Как видно из таблицы, за период с 01.01.2018 по 01.01.2019 общая площадь земель лесного фонда в Иркутской области изменилась в сторону увеличения на 1,5 тыс. га.

В пояснительной записке к государственному лесному реестру по состоянию на 01.01.2019 указан ряд факторов.

1. По результатам работы по установлению принадлежности земельных участков к определенной категории земель из земель лесного фонда выбыло 974 га, в том числе на основании уведомлений Управления Росреестра по Иркутской области - 92 га.

⁸ Пояснительная записка к Государственному лесному реестру Иркутской области на 01.01.2019.

⁹ Данные формы 1-ГЛР на 01.01.2017.

¹⁰ Данные формы 1-ГЛР на 01.01.2018.

¹¹ Данные формы 1-ГЛР на 01.01.2019.

¹² Лесной план 2019 года. Подраздел 1.7. Динамика распределения площади лесов и состава лесов по целевому назначению и категориям защитных лесов.

2. Осуществлен перевод земель лесного фонда общей площадью 41 га в категорию земель сельскохозяйственного назначения (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.03. 2018 № 492-р).

3. Из земель лесного фонда на территории муниципального образования Слюдянский район Иркутской области выбыло 2 га (на основании Соглашения о создании особой экономической зоны туристско-рекреационного типа от 02.03.2007 № 2773-ГГ/Ф7 между Правительством Российской Федерации и Правительством Иркутской области).

4. На территории Чунского и Нукутского лесничеств уточнены границы земель лесного фонда в связи с проведением работ по лесоустройству, в результате площадь увеличилась на 2,5 тыс. га.

За период 2009 - 2018 годов в среднем по Иркутской области площадь, покрытая лесом, в целом уменьшилась на 0,51%. Так, площадь хвойных насаждений уменьшилась на 0,62% (из них: средневозрастные на 0,91%; приспевающие на 1,8%; спелые и перестойные на 35,03%), а площадь мягколиственных древесных пород - на 0,09% (приспевающие на 2,63%; спелые и перестойные на 37,21%)¹³.

Данные, отраженные в паспорте Госпрограммы на 2019-2024 годы по состоянию на 1 января 2018 года, общей площади земель лесного фонда, находящихся на территории Иркутской области, - 69,4 млн. га, соответствуют Лесному плану 2019 года и данным формы 1-ГЛР по состоянию на 01.01.2018 и 01.01.2019.

В Лесном плане 2009 года (в редакции от декабря 2017 года, раздел 1.1.1. Количественная и качественная оценка изменений состояния лесов за предшествующий разработке Лесного плана 5-летний период) отмечено, что общий запас древесины в Иркутской области составляет 8,88 млрд. куб.м., в том числе запас лесных насаждений с преобладанием хвойных древесных пород – 7,57 млрд. куб.м.

За период с 1 января 2008 года по 1 января 2017 года (9 лет) произошло сокращение общего запаса древесины на 296,3 млн. куб.м. (3,2 %), в основном за счет древостоев с преобладанием ценных хвойных пород - 282,1 млн. куб.м. (3,6 %) (раздел 1.1.2. Показатели лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий, распределение их площади по лесным районам).

Причинами были указаны осуществление хозяйственной деятельности в лесах, прежде всего, их вырубка, уничтожение, а также повреждение лесов в результате лесных пожаров и воздействия вредителей леса.

В Лесном плане 2019 года (приложение 13 «Распределение площади лесов и запаса древесины по основным лесообразующим породам за год, предшествующий разработке лесного плана Иркутской области») запас насаждений отражен в объеме 8 642,7 млн. куб.м.

В паспорте Госпрограммы на 2019-2024 годы запасы древесины на землях лесного фонда указаны в объеме 8,6 млрд. куб. м.

Анализ форм 2-ГЛР «Распределение площади лесов и запасов древесины по преобладающим породам и группам возраста» в части запасов насаждений представлен в таблице.

	01.01.2017	01.01.2018	Разница 2017-2018	01.01.2019	Разница 2018-2019
Основные лесообразующие породы	8 553, 51	8 514,98	38,53	8 480,61	34,37

¹³ Лесной план 2009 года. Подраздел 2.8. Динамика распределения площади лесов по группам древесных пород и группам возраста.

Всего древесные породы и кустарники	8 681,23	8 642,68	38,55	8 608,31	34,37
-------------------------------------	----------	----------	-------	----------	-------

Таким образом, данные об объеме запаса насаждений в Госпрограмме на 2019-2024 годы и в Лесном плане 2019 года соответствуют данным форм 2-ГЛР. В Лесном плане 2009 года данные не согласовывались с отчетными данными.

КСП области отмечает, что в приложении № 3 «Лесорастительное районирование» Лесного плана 2019 года общий запас древесины в Иркутской области в лесах, расположенных на землях лесного фонда отражен в объеме 9,07 млрд. куб.м. (прирост 95,0 млн.куб.м.), что не согласуется с данными приложения 13 и с формами 2-ГЛР.

Леса находятся в постоянной динамике. Под влиянием деятельности человека и естественных сил природы происходит смена категорий земель, породного состава и возрастной структуры лесов, других таксационных характеристик насаждений. Древостои возникают, развиваются, отмирают и возобновляются новыми поколениями деревьев, уничтожаются под натиском топора, лесных пожаров, вредителей леса, промышленных загрязнений, экстремальных природных явлений (ураганные ветры, климатические аномалии, например, преждевременное выпадение снега в период, когда деревья еще не сбросили листву, и другие) (из Лесного плана 2009 года).

Анализ динамики лесных пространства является объективной основой для оценки взаимодействия человеческого общества и леса и, в частности, хозяйственной деятельности человека в лесу, служат информационной основой для прогнозирования использования и воспроизводства лесных ресурсов на ближнюю и отдаленную перспективу.

КСП области отмечает, что в Лесном плане 2019 года отсутствует анализ состояния лесов Иркутской области и изменения состояния лесов по причине того, что типовая форма и состав лесного плана субъекта Российской Федерации, утвержденные приказом Минприроды России от 20.12.2017 № 692, этого не предусматривают.

В действующем Лесном плане¹⁴ отмечено, что с 2009 по 2018 годы на землях лесного фонда допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) при всех видах рубок предусмотрен 701,5 млн. м³.

Освоение расчетной лесосеки за 2009 - 2017 годы в целом по области по всем видам рубок равно 48% от расчетной лесосеки (628,0 млн. куб. м на 9 лет).

При запланированном на период действия предыдущего лесного плана Иркутской области (2009 - 2017 годы) объеме заготовки древесины 273,8 млн. куб.м. заготовлено 253,7 млн. куб.м. древесины (92,7%). На 2017 год (предшествующий разработке проекта лесного плана Иркутской области) запланировано заготовить древесины 29,7 млн. куб. м., заготовлено 34,8 млн. куб. м. (117,1%).

По состоянию на 1 января 2018 года на землях лесного фонда для заготовки древесины (как основной вид использования лесов) за арендаторами закреплены лесные участки общей площадью 20 536,1 тыс. га. В целом по области передано в аренду для этого вида деятельности 29% общей площади лесов, находящихся под управлением министерства лесного комплекса Иркутской области.

По мнению Министерства, одним из сдерживающих факторов более интенсивного использования лесов Иркутской области является слабо развитая лесная инфраструктура, в

¹⁴ Лесной план 2019 года. Подразделы 2.2. Использование лесов и объем заготовки древесины. 4.4. Информация о зонировании планируемого освоения лесов для различных видов использования с дифференциацией по интенсивности освоения.

частности - лесные дороги. Отсутствие дорог в местах концентрации запасов спелых и перестойных лесов не позволяет вовлечь их в эксплуатацию.

1.2. Анализ планирования использования лесных ресурсов. Оценка перспектив освоения. Анализ организации использования лесов в Иркутской области.

Лес как природный ресурс включает в себя использование, охрану, защиту и воспроизводство лесов.

В рамках целеполагания по отраслевому принципу на федеральном уровне предусмотрено принятие отраслевых документов стратегического планирования, которые являются документами, определяющими развитие определенной сферы или отрасли экономики, а также могут быть основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации (п. 4 ст. 19 Федерального закона № 172-ФЗ).

Распоряжением Правительства РФ от 20.09.2018 № 1989-р утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, которая рекомендована органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для руководства при разработке и реализации целевых программ и иных документов.

В Лесном плане 2019 года отмечено, что установленные им цели, задачи, а также мероприятия, предусмотренные лесным планом, соотносятся со Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года.

Лесным планом 2019 года определены 16 перспективных направлений использования лесов, из них основные направления: заготовка древесины; строительство, реконструкция, эксплуатация линейных объектов; переработка древесины и иных лесных ресурсов; осуществление рекреационной деятельности; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов и пр.¹⁵

Одним из приоритетных видов использования лесов на 2019 - 2028 годы определена заготовка древесины.

На следующий десятилетний период планируется увеличение заготовки древесины до 62 395,9 тыс. га и 73,6 миллионов куб. м ежегодно и 550,4 миллионов кубометров за период действия лесного плана (с увеличением в 2 раза).

КСП области отмечает, что планирование развития лесного хозяйства Иркутской области осуществляется вне зависимости от стратегии социально-экономического развития Иркутской области, которая не принята, что не соответствует требованиям пп. 1 п. 4 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ.

В период 2019-2028 годов планируется выделение лесных участков в целях реализации инвестиционных проектов в сфере лесоперерабатывающего производства. Использование лесов для реализации инвестиционных проектов предполагается в 6 зонах планируемого освоения лесов: Братской, Жигаловской, Иркутско-Черемховской, Саянской, Тайшетской и Усть-Кутской:

1) ООО «Магистраль-Транзит». Создание лесоперерабатывающего производства по комплексной переработке древесины и выпуска высокотехнологичной продукции в Казачинско-Ленском районе Иркутской области (п. Улькан);

¹⁵ Лесной план 2019 года. Подраздел 4.3. Перспективные направления использования лесов на основе анализа возможностей и оценки фактического освоения лесов, развитие использования лесов по основным видам, плановые показатели на период реализации лесного плана Иркутской области, потенциальные и планируемые показатели использования лесов на период реализации лесного плана Иркутской области по видам использования лесов.

2) ООО «Иркутская лесная компания». Создание производства по глубокой переработке древесины в г. Саянск;

3) ООО ПК «МДФ». Создание комплекса производств глубокой переработке древесины в г. Саянске Иркутской области. Создание производства планируется в г. Саянске и в г. Зиме (Заларинское, Зиминское, Куйтунское лесничества);

4) ИП Заречный В.А. Расширение лесоперерабатывающего производства с глубокой переработкой древесины в составе предприятия по лесозаготовке и лесопереработке ИП Заречный В.А. (д. Рубахина и участок Куряты Нижнеудинского района);

5) ООО «Деком». Развитие деревообрабатывающего производства полного цикла в г. Братск;

6) ООО «Лайм». Модернизация лесоперерабатывающего предприятия с глубокой переработкой древесины в г. Усолье-Сибирское Иркутской области;

7) ООО «Ангара плюс». Модернизация и расширение действующего производства с собственной лесозаготовкой, запуском цеха глубокой переработки древесины и комплексного использования древесного сырья (г. Братск).

На момент проведения контрольного мероприятия Минпромторг России не согласовал заявки по инвестиционным проектам, разработанным ООО «Магистраль-Транзит», ООО «Деком», ООО ПК «МДФ», остальные инвестиционные проекты на момент проверки проходят процедуру согласования.

Леса используются на основании договоров аренды участков лесного фонда; договоров купли-продажи лесных насаждений (с физическими и юридическими лицами – субъектами малого и среднего предпринимательства; для собственных нужд граждан; в целях выполнения мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов).

Всего заготовлено древесины: 2016 год -35,3 млн. куб. м.; 2017 год-34,8 млн. куб. м.; 2018 год-35,7 млн. куб. м.¹⁶

По состоянию на 01.01.2018 действовало 3 318 договоров аренды, на 01.01.2019 - 3 791 договор аренды.¹⁷

Анализ сведений форм 6-ОИП в разрезе видов использования участков лесного фонда по договорам аренды показал, что большее количество договоров аренды заключено с целью выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых - 1 525 и 1788 соответственно. Количество договоров аренды с целью строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов составило 1 018 и 1 167. По состоянию на 01.01.2018 и 01.01.2019 количество договоров аренды с целью заготовки древесины составило 781 и 852.

В рамках договоров аренды за 2017 год заготовлено 30,3 млн. куб. м. древесины, за 2018 год – 31,1 млн. куб. м. древесины.

С субъектами малого и среднего предпринимательства в целях заготовки древесины (ч. 4 ст. 29. 1 ЛК РФ) в 2016 году действовало 327 договоров, заготовлено древесины 153, 54 тыс. куб. м. В 2017 году исполнено 828 договоров купли-продажи лесных насаждений, заготовлено 999,5 тыс. куб. м. За 2018 год по результатам исполнения 1000 договоров заготовлено 1 145,0 тыс. куб. м. древесины¹⁸.

По договорам купли-продажи, заключенным при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными учреждениями (ч.2 ст. 19 ЛК

¹⁶ Формы 12-ОИП за 2016-2018 годы.

¹⁷ Формы 6-ОИП за 2017-2018 годы.

¹⁸ Формы 9-ОИП за 2016-2018 годы.

РФ) в 2016 году заготовлено 2 258,91 тыс. куб. м.; в 2017 году – 2 002,18 тыс. куб. м.; в 2018 году – 2 174,74 тыс. куб. м.¹⁹.

Гражданами для собственных нужд (ст. 30 ЛК РФ) в соответствии с Законом Иркутской области от 10.11.2011 № 109-ОЗ «О порядке и нормах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» заготовлено в 2016 году 496,1 тыс. куб. м.; в 2017 году – 449,1 тыс. куб. м.; в 2018 году – 423,4 тыс. куб. м.²⁰.

Как следует из изложенного, согласно ведомственной статистике общие объемы заготовки древесины в проверяемом периоде менялись незначительно (от 34,8 млн. куб. м. до 35,7 млн. куб. м.). В основном изменение общего объема заготовки обусловлено ростом количества договоров аренды, что привело к увеличению объема древесины, заготавливаемой арендаторами. Увеличение объемов заготовки древесины субъектами малого и среднего бизнеса, государственными учреждениями, подведомственными Министерству, гражданами для собственных нужд изменилось незначительно и мало оказало влияния на общую картину.

1.3. Анализ экономических параметров использования лесных ресурсов (анализ объемов формирования неналоговых доходов федерального бюджета и бюджета Иркутской области от использования лесов в разрезе источников, их полнота и своевременность поступления).

Источниками неналоговых доходов федерального бюджета и бюджета Иркутской области от использования лесов является плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, по договорам аренды участков лесного фонда, договорам купли-продажи лесных насаждений (в том числе, для собственных нужд граждан).

Плановые назначения по доходам от использования лесов Иркутской области предусмотрены Законами об областном бюджете, в Отчетах об исполнении бюджета главного распорядителя, распорядителя, получателя бюджетных средств, главного администратора, администратора источников финансирования дефицита бюджета, главного администратора, администратора доходов областного бюджета формы 0503127 (далее по тексту - Отчет ф. 0503127), где отражено и их исполнение.

Сведения о плановых назначениях, начислении и исполнении по доходам от использования лесов (кассовое поступление доходов) содержатся в отчетах формы 2-ОИП (ранее 17-ОИП), начислении и исполнении по доходам - в отчетах формы 1-ОИП.

Анализ исполнения плановых назначений доходов, подлежащих зачислению в федеральный и областной бюджеты, представлен в таблице.

тыс. рублей

Наименование	2016 год				2017 год				2018 год			
	по плану	поступило	откл.	% откл.	по плану	поступило	откл.	% откл.	по плану	поступило	откл.	% откл.
Всего доходов	2 026 945,9	2 081 830,3	54 884,4	2,7 %	2 495 065,0	2 724 617,4	229 552,4	9,2 %	3 903 233,0	4 181 257,6	278 024,6	7,1 %
Доходы ФБ	1 513 050,2	1 524 953,9	11 903,7	0,8 %	1 665 297,5	1 732 416,1	67 118,6	4,0 %	2 413 410,0	2 492 700,6	79 290,6	3,3 %
Доходы ОБ	513 895,7	556 876,4	42 980,7	8,4 %	829 767,5	992 201,3	162 433,8	19,6 %	1 489 823,0	1 688 557,0	198 734,0	13,3 %

За 2016 год исполнение по доходам от использования лесов превысило плановые назначения на 54 884,4 тыс. рублей (102,7 %), в том числе по доходам федерального

¹⁹ Формы 9-ОИП за 2016-2018 годы.

²⁰ Формы 9-ОИП за 2016-2018 годы.

бюджета - на 11 903,7 тыс. рублей (100,8 %), областного бюджета - на 42 980,7 тыс. рублей (108,4 %).

За 2017 год превышение фактически поступивших доходов над плановыми назначениями составило 229 552,4 тыс. рублей (109,2 %), в том числе по доходам федерального бюджета - на 67 118,6 тыс. рублей (104,0 %), областного бюджета - на 162 433,8 тыс. рублей (119,6 %).

В 2018 году объем фактически поступивших доходов по сравнению с поступлениями 2017 года возрос на 153,5 % и составил 4 181 257,6 тыс. рублей, в том числе в федеральный бюджет - на 2 492 700,6 тыс. рублей (или на 59,6 %), в областной бюджет - на 1 688 557,0 тыс. рублей (или на 40,4 %).

Исполнение по доходам превысило плановые назначения на 278 024,6 тыс. рублей (107,1 %), в том числе по доходам федерального бюджета - на 79 290,6 тыс. рублей (103,3 %), областного бюджета - на 198 734,0 тыс. рублей (113,3 %).

Как видно из анализа, плановые назначения по доходам ежегодно в 2016, 2017, 2018 годах увеличивались, фактические поступления ежегодно превышали плановые назначения.

Динамика роста плановых назначений и поступления фактических доходов в областной бюджет представлена в таблице:

тыс. рублей			
Год	Прогнозируемые доходы	Фактическое поступление	Разница
2016	513 895,7	556 876,4	42 980,7
2017	829 767,5	992 201,3	162 433,8
2018	1 489 823,0	1 688 557,0	198 734,0
Рост 2018 к 2016 (раз)	2,9	3,0	4,6

Как видно, фактические доходы областного бюджета в сравнении с 2016 годом возросли в 3,0 раза. Общий объем доходов областного бюджета от использования лесов изменился с 556 876,4 тыс. рублей в 2016 году до 1 688 557,0 тыс. рублей по итогам 2018 года, на 1 131 680,6 тыс. рублей или 203,2 %.

Анализ доходов в разрезе видов поступлений представлен в таблице.

Наименование	2016 год		2017 год		2018 год	
	по плану	фактически поступило	по плану	фактически поступило	по плану	фактически поступило
Всего доходов	2 026 945,9	2 081 830,3	2 495 065,0	2 724 617,4	3 903 233,0	4 181 257,6
Доходы, направляемые в федеральный бюджет - всего	1 513 050,2	1 524 953,9	1 665 297,5	1 732 416,1	2 413 410,0	2 492 700,6
плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений (053 1 12 04011 01 6000 120)	63 000,0	74 340,8	98 108,0	102 336,0	198 320,0	191 722,7
плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы (053 1 12 04012 01 6000 120)	1 450 050,2	1 450 613,1	1 567 189,5	1 630 080,1	2 215 090,0	2 300 977,9
Доходы, направляемые в бюджет Иркутской области - всего	513 895,7	556 876,4	829 767,5	992 201,3	1 489 823,0	1 688 557,0
плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений (843 1 12 04013 02 0000 120)	245 000,0	262 161,7	451 593,5	528 280,9	741 166,1	931 784,2

плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы (843 1 12 04014 02 0000 120)	255 703,9	279 964,3	363 196,8	448 950,0	732 347,4	739 017,9
плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (843 1 12 04015 02 0000 120)	13 191,8	14 750,4	14 977,2	14 970,4	16 309,5	17 754,9

Как видно, фактические доходы федерального бюджета в сравнении с 2016 годом возросли в 1,6 раза. Общий объем доходов федерального бюджета от использования лесов возрос с 1 524 953,9 тыс. рублей в 2016 году до 2 492 700,6 тыс. рублей по итогам 2018 года, на 967 746,7 тыс. рублей или 63,5 %.

Из анализа следует, что в доходах федерального бюджета наибольшую долю занимает плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы (КБК 04012), в доходах областного бюджета - плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений (КБК 04013).

Анализ причин роста доходов показал, что он обусловлен несколькими основными причинами:

1. рост количества проводимых аукционов на право заключения договоров купли-продажи лесных насаждений и договоров аренды, как следствие, рост количества договоров (в 2014-2015 годах заключено 1 578 и 1 283 договоров купли-продажи соответственно, в 2018 году – 2 252 договора купли-продажи; в 2014-2015 годах заключено 2 895 и 3 038 договоров аренды соответственно, в 2018 году – 4 313 договора аренды);

2. применение к минимальному размеру платы по договору купли-продажи лесных насаждений коэффициента, устанавливаемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, что обеспечило поступление доходов в областной бюджет в части превышения минимального размера платы;

3. существенное увеличение ставок платы за единицу объема лесных ресурсов, установленных постановлением Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности»;

4. индексация ставок платы по договорам купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (изменения в постановление Администрации Иркутской области от 29.12.2007 № 304-па «О ставках платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан, заготавливаемых на территории Иркутской области, за исключением земель особо охраняемых природных территорий федерального значения»).

Так, при снижении количества договоров купли-продажи для собственных нужд граждан с 16 785 за 2017 год до 15 876 за 2018 год (на 909) объем доходов увеличился с 14 970,4 тыс. рублей до 17 754,9 тыс. рублей (на 2 784,5 тыс. рублей).

Таким образом, факторами, влияющими на рост доходов от платежей за использование лесов, стали увеличение количества аукционов и договоров аренды, установление коэффициентов для определения расходов на обеспечение мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, увеличение ставок платы за единицу объема лесных ресурсов по договорам аренды.

1.4. Оценка экономического и экологического ущерба лесам, в том числе от нарушений лесного законодательства и незаконного оборота древесины, и мер по его предотвращению.

Лес является источник энергии для человека. Лесные массивы оказывают большое влияние на формирование окружающей среды и способны воздействовать на такие факторы, как температура и влажность воздуха на планете. Лес природный защитник окружающей среды. Это - драгоценный ресурс, созданный самой природой, и его загрязнение может привести к серьезному нарушению экологического равновесия в природе.

В Лесном плане 2019 года отмечено, что в результате различных факторов в Иркутской области погибло 104 423,8 га насаждений, повреждено 580 017,7 га насаждений. В том числе, по причине пожаров погибло 67 216,1 га насаждений, что составляет 64,4% от общей площади погибших насаждений (104 423,8 га), площадь насаждений, погибших по причине вредителей и болезней леса, составляет 28,6%. Повреждено в результате пожаров – 266 429,3 га, что составляет 45,9% от общей площади поврежденных насаждений (580 017,7 га)²¹.

Средняя ежегодная площадь погибших насаждений за период действия предыдущего Лесного плана 2009 года составляла 22 141,3 га.

Иркутская область, являясь лесистой территорией (83%), является пожароопасным регионом²².

Насаждения лесного фонда, обладающие наиболее высокой степенью пожарной опасности, занимают 33,3 % территории лесов Иркутской области (в среднем продолжительность пожароопасного сезона в Иркутской области составляет 176 дней: начинается в последней декаде марта и заканчивается в первой декаде октября).

Экономический вред от пожаров включает уничтожение огнем товарной древесины, затраты на тушение пожаров и уборку территории, расходы на посадку и выращивание леса до взрослого состояния.

Согласно анализу форм 7-ОИП «Сведения о возникновении лесных пожаров и их тушении с учетом целевого назначения лесов» за 2016-2018 годы ущерб от пожаров составил 16 143 834,9 тыс. рублей, что отражено в таблице. В 2018 году количество пожаров, соответственно объем причиненного ущерба, резко сократились.

Период	Число случаев, шт.	Площадь, га	Ущерб, тыс. рублей
2016 год	1 205	743 994	9 246 110,7
2017 год	1 209	952 712	5 871 569,4
2018 год	760	313 191	1 026 154,8

Большой экономический ущерб наносят нарушения лесного законодательства.

Объем ущерба, причиненный в результате правонарушений и преступлений, допущенных в лесной отрасли, в том числе от незаконных рубок лесных насаждений в Иркутской области, за 2016-2018 года составил 15 453 023,0 тыс. рублей, что отражено в таблице:

Наименование показателя	2016 год	2017 год	2018 год
-------------------------	----------	----------	----------

²¹ Лесной план 2019 года. Подраздел 2.11. Изменение площади лесов от воздействия различных природных и антропогенных факторов, а также санитарного и лесопатологического состояния лесов.

²² Паспорт государственной программы Иркутской области «Развитие лесного хозяйства» на 2019 - 2024 годы.

	кол-во случас в, ед	объем, куб.м	вред, тыс. руб.	кол-во случас в, ед	объем, куб.м	вред, тыс. руб.	кол-во случас в, ед	объем, куб.м	вред, тыс. руб.
Нарушения лесного законодательства, всего	3 350	-	5 488 958	3 200	-	5 540 417	3 053	-	4 423 648
Из нее: незаконная рубка лесных насаждений, являющаяся преступлением, ответственность за которое предусмотрена статьей 260 УК РФ	3 078	1 112 645	5 482 085	2 969	1 102 555,5	5 528 908	2 505	595 399,2	4 397 871,8
Загрязнение или захламление лесов коммунально-бытовыми и промышленными отходами, бытовым и строительным мусором	11	30,7	1 618,8	5	0,6	81	5	6,5	21 621,9
Самовольное использование лесов	-	-	-	-	-	-	6	1,4	2,4
Прочие правонарушения	173	-	5 042	117	-	5 811,7	406	-	3 852

Как видно, объемы ущерба от правонарушений и преступлений в лесной сфере сопоставимы с объемами ущерба от пожаров.

За истекший период 2019 года сотрудниками Министерства выявлено 4182 нарушения лесного законодательства, в том числе 1115 фактов незаконных рубок в объеме 224 743,53 куб.м с общим ущербом 1 398 445,47 тыс. рублей.

Министерством принимается ряд мер, направленных на выявление правонарушений в лесной сфере, влекущих утрату лесных ресурсов.

Совместно с правоохранительными органами проводятся межведомственные профилактические операции «Лесовоз» (проверка автомобильного транспорта, перевозящего древесину) и «Ель» (в период новогодних праздников – проверка автомобильного транспорта, перевозящего ели). Совместно со службой государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Иркутской области (далее – Гостехнадзор) с 2019 года проводится межведомственная профилактическая операция «Колея». Министерство принимает участие в ежегодной профилактической операции «Трактор», организованной Гостехнадзором, и операции «Лес», проводимой правоохранительными органами Иркутской области.

С 2018 года совместно с Восточно-Сибирским линейным Управлением Министерства внутренних дел России на транспорте по Иркутской области Министерством проводится межведомственная профилактическая операция «Посейдон» с целью осуществления эффективного контроля за перевозимой водным транспортом древесины.

С 2019 года Министерством организована работа по набору на должности общественных инспекторов. От общественных инспекторов (в настоящее время из 54) в территориальные управления Министерства (лесничества) поступают сведения о возможных нарушениях лесного законодательства для организации их дальнейшей проверки.

В 2018 – 2019 г.г. организована работа межведомственной комиссии, в рамках работы которой рассматриваются итоги работы по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины на территории Иркутской области; вопросы повышения эффективности деятельности по пресечению незаконного оборота древесины на территории Иркутской области и контрабанде леса; контроля за соблюдением лицами, использующими леса, порядка учета древесины и проверки соблюдения лесного законодательства при транспортировке древесины.

По информации Министерства, для реализации мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера на землях лесного фонда Иркутской области с целью установления лиц, нарушающих лесное законодательство и привлечения их к административной (уголовной) ответственности, на постоянной основе проводятся мероприятия по контролю (патрулирование лесов, плановые (рейдовые) осмотры, обследования лесных участков).

Так, за период с 2016 по 2018 год среднее количество контрольно-проверочных мероприятий, проведенных Министерством за один календарный год, составляет более 8 тысяч. Учитывая, что с каждым годом наблюдается рост использования лесных ресурсов, Министерством в 2019 году запланировано увеличение количества контрольно-проверочных мероприятий, в том числе их периодичность.

По мнению Министерства, основной причиной, стимулирующей незаконные рубки лесных насаждений, является возможность сбыта незаконно заготовленной древесины по документам лесопользователей, никогда не осуществлявшим лесозаготовительную деятельность в этих районах, чему способствует отсутствие учета всей заготавливаемой, перерабатываемой и отгружаемой древесины.

В целях снижения числа случаев и объема незаконно заготовленной древесины, а также возможности применения дополнительных мер контроля за заготовкой и оборотом древесины на территории Иркутской области реализуется проект по маркировке заготавливаемой древесины.

1.5. Оценка эффективности использования лесов в Иркутской области.

Эффективность использования лесов необходимо оценивать по совокупности факторов и показателей.

Одним из таких показателей является объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации. Госпрограммой Иркутской области на 2019-2024 годы повышение объема платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, предусмотрено как ожидаемый конечный результат (до уровня 76,3 рубля в расчете на 1 гектар земель лесного фонда).

Анализ неналоговых доходов федерального и областного бюджетов от использования лесов за 2016-2018 годы показал, что произошел рост доходов более чем в два раза, с 2,0 млрд. рублей до 4,2 млрд. рублей, в том числе в областной бюджет с 556,9 млн. рублей до 1,7 млрд. рублей (в 3 раза).

Объемы налоговых платежей в консолидированный бюджет Иркутской области возросли с 4,7 млрд. рублей за 2016 год до 10,3 млрд. рублей за 2018 год, составили в сумме 21,7 млрд. рублей за три года, из которых 12,9 млрд. рублей (или 59,4% приходится на ОКВЭД 17 «Производство бумаги и бумажных изделий»). При этом основной рост налогов за 2018 год приходится именно на ОКВЭД 17 «Производство бумаги и бумажных изделий» (в объеме 6,8 млрд. рублей из 10,3 млрд. рублей).

Лесным планом 2019 года (раздел 2.2) планируется увеличение интенсивности использования лесов с увеличением объемов заготовки до 550,4 млн. куб.м на период действия лесного плана, что повлечет увеличение объемов поступлений в бюджеты бюджетной системы.

Другим показателем для оценки эффективности использования лесов является объем ущерба, причиняемый лесам от правонарушений в лесной сфере и пожаров.

Как показал анализ, объемы ущерба от незаконных рубок в 2016-2017 годах превышали, а в 2018 году сравнялись с объемами неналоговых доходов в федеральный и областной бюджеты от использования лесов. Объем ущерба от незаконных рубок за три года в два раза превысил объем доходов бюджетов от использования лесов, что отражено в

таблице.

	млн. рублей			
	2016	2017	2018	Итого
Неналоговые доходы от использования лесов	2 081,8	2 724,6	4 181,3	8 987,7
Сумма ущерба от незаконных рубок	5 482,1	5 528,9	4 397,9	15 408,9

По данным Министерства, комплекс мер привел к снижению количества и объемов нарушений лесного законодательства за 2016-2018 годы, в том числе количества и объемов незаконной рубки лесных насаждений. Количество снизилось на 19 % (с 3078 до 2505 случаев, или на 573 случая), объемы снизились почти в два раза (46,5%) (с 1 112,6 тыс. куб.м. до 595,4 тыс. куб.м, или на 517,2 тыс.куб.м.).

Между тем, КСП области полагает, что нет оснований согласиться с оптимистичными выводами о влиянии комплекса мер на улучшение ситуации в лесной отрасли. В денежном выражении снижение объема незаконных рубок в 2018 году не привело к адекватному снижению суммы ущерба (наполовину), ущерб уменьшился только на 1,1 млрд. рублей. При этом в 2015 году (году, предшествующем проверяемому периоду) количество незаконных рубок составило 2 998 случаев с объемом ущерба -3 516,4 млн. рублей.

Сумма ущерба от пожаров за проверяемый период составила 16 143, 8 млн. рублей.

Таким образом, в общей сумме ущерб от незаконных рубок и пожаров, составивший за три года 31,6 млрд. рублей, превысил объем налоговых (21,7 млрд. рублей) и неналоговых поступлений (3,2 млрд. рублей) в областной бюджет (24,9 млрд. рублей).

Целью национального проекта «Экология» предусмотрено обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100% к 2024 году. За базовое значение взяты показатели 2018 года. По Российской Федерации показатель отношения площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений составил 62,3%, в 2019 году он должен составить 64,4%.

Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству (ст. 61 ЛК РФ).

Лесовосстановление осуществляется естественным, искусственным или комбинированным способом в целях восстановления вырубленных, погибших, поврежденных лесов, а также сохранения полезных функций лесов, их биологического разнообразия (ст. 62 ЛК РФ).

Площадь сплошных рубок за 2016-2018 годы составила 507,7 тыс. га, в том числе по годам: 2016 – 176,8 тыс. га, 2017 – 169,8 тыс. га, 2018 – 161,1 тыс. га (форма 12-ОИП).

Анализ соотношения площади сплошных рубок и лесовосстановительных мероприятий (данные формы №1-ЛХ «Сведения о воспроизводстве лесов и лесоразведении») представлен в таблице:

	тыс. га					
Наименование показателя	Факт 2016 год (форма 12-ОИП)	Лесовосстановление 2017 год	Факт 2017 год (форма 12-ОИП)	Лесовосстановление 2018 год	Факт 2018 год (форма 12-ОИП)	Лесовосстановление 2019 год (план)
Общая площадь сплошных рубок, из них:						
1. Сплошные рубки, в том числе:						
вне арендованной территории	14,3	4,3	15,7	5	9,9	5,1
на арендованной	119,9	126,6	120,7	117,8	124,9	127,7

территории						
2. Сплошные рубки для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов (ст. 13, 14, 21 ЛК РФ)	42,6	x	33,4	x	26,3	x

Из представленной таблицы видно, что в проверяемом периоде площади лесовосстановительных мероприятий (искусственное, естественное и комбинированное лесовосстановление) не соответствуют площадям сплошных рубок на вне арендованной территории.²³ Темпы лесовосстановления отстают от темпов выбытия лесов.

Площадь лесовосстановления согласно отчету 1-ЛХ за 2016-2018 годы составила 375,1 тыс. га, в том числе по годам: 2016 – 121,4 тыс. га, 2017 – 130,9 тыс. га, 2018 – 122,8 тыс. га. План на 2019 год -132,8 тыс. га.

По мнению Министерства, причиной низкого процента выполнения лесовосстановительных мероприятий является недостаточное финансирование из федерального бюджета на лесовосстановление, которое составляло всего около 1,5 % от общего объема финансирования, что недостаточно для своевременного проведения мероприятий по лесовосстановлению на незакрепленной (не арендованной) территории.

КСП области отмечает, что в прежние годы значительный рост доходов бюджетов от использования лесов не влек увеличения расходов на мероприятия по лесовосстановлению, на обновление необходимой для этого техники (равно как и на обновление устаревших данных лесоустройства). Только в текущем году в рамках Федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология» на эти мероприятия предусмотрены средства федерального бюджета. На 2019 год из федерального бюджета выделено финансирование на лесовосстановительные мероприятия в размере 64,8 млн. рублей, (что больше объемов финансирования на лесовосстановительные мероприятия прошлого года на 38,6 млн. рублей).

По сведению Министерства, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» в 2019 году доведено государственное задание по лесовосстановлению в объеме 5,1 тыс. га (в объеме сплошных рубок вне арендной территории).

Кроме того, в 2019 году из федерального выделено 19,6 млн. рублей на оснащение государственных учреждений специализированной лесохозяйственной техникой и оборудованием для выполнения мероприятий по лесовосстановлению.

Между тем, по мнению КСП области, недостаточное финансирование из федерального бюджета не может признаваться объективным основанием невыполнения мероприятий по лесовосстановлению. Как показало контрольное мероприятие, Министерством не организовано направление на эти цели доходов подведомственных Министерству учреждений от приносящей доход деятельности (ч.ч. 7,8 ст. 2, ч.ч.1, 2, 4, 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Федеральным проектом «Сохранение лесов» одной из задач предусмотрено увеличение площади искусственного лесовосстановления за счет внебюджетных средств учреждений субъектов Российской Федерации.

²³ Территории, где рубка лесных насаждений осуществляется по договорам купли-продажи на собственные нужды граждан; на исключительные случаи заготовки древесины для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд; гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков; на мероприятия по сохранению лесов.

Министерством в рамках механизма «компенсационного» лесовосстановления (предусмотренного Лесным кодексом РФ в порядке реализации Федерального проекта «Сохранение лесов») на официальном сайте размещен перечень лесных участков на незакрепленной (не арендованной) территории, для проведения мероприятий по «компенсационному» лесовосстановлению.

КСП области отмечает также, что одной из причин нарушений в лесной сфере является высокая стоимость лесопродукции на внутреннем рынке, ее недоступность для граждан, при том, что Иркутская область является лесной территорией.

Объем потребления лесной продукции на территории самой Иркутской области имеет низкие показатели по сравнению с объемами экспорта, причем по некоторым видам продукции (пиломатериалы, фанера и др.) потребление значительно ниже, чем в среднем в других регионах. Большая часть произведенной продукции была поставлена на экспорт. Удельный вес экспорта в объеме производства для основных видов лесной продукции за 2017 год составил около 60 - 90%.²⁴

Лесным планом 2019 года предусмотрено увеличение к 2028 году объемов производства всех основных видов лесной продукции. При этом удельный вес экспорта круглых лесоматериалов планируется сократить на 100% для более полного удовлетворения нужд региональных потребителей в лесной продукции за счет местных производств.

Одной из задач Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации также определено стимулирование спроса и развитие рынков сбыта²⁵.

Цель 2. Проверка и анализ соблюдения законодательства при использовании лесных ресурсов и осуществлении контроля за заготовкой и оборотом древесины.

2.1. Анализ состояния нормативной правовой базы, регулирующей использование лесных ресурсов.

Лесной кодекс РФ, введенный в действие с 01.01.2007, за истекший период неоднократно корректировался. Однако им в полной мере не решаются задачи, направленные на эффективное управление и использование лесов. На практике его применение вызывает много вопросов в силу недостаточной четкости или отсутствия правового регулирования тех или иных отношений, несогласованности его положений с положениями других законов.

2.1.1. Лесным кодексом РФ не предусмотрено право субъектов РФ дополнительно к федеральному финансированию переданных полномочий Российской Федерации в форме субвенции (ст. 83) финансировать мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов за счет собственных доходов (что, однако, не исключает на практике такое финансирование по причине недостаточности субвенции).

Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) предусматривает только один случай, когда из бюджетов субъектов РФ возможно финансирование переданных полномочий Российской Федерации – в случае, если в субъекте РФ превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций (абз.2 ч.4 ст. 85).

Произошедшие в 2015 году изменения Лесного кодекса РФ, повлекшие увеличение доходов бюджетов субъектов РФ, не увязаны с их обязанностью направлять эти доходы на обеспечение эффективного управления лесами.

²⁴ Лесной план 2019 года.

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2018 № 1989-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года».

Так, например, с дополнением с 01.10.2015 статьи 76 ЛК РФ частями 5 и 6²⁶, которыми предусмотрено при формировании начальной цены по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений с субъектами малого и среднего предпринимательства в целях заготовки древесины (для аукциона) применение к минимальному размеру платы по договору купли-продажи лесных насаждений коэффициента, устанавливаемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, одновременно не определена обязанность субъектов РФ направлять полученные доходы на эти мероприятия.

Плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, является источником доходов субъектов РФ (ст. 57 БК РФ).

Методика расчета коэффициента для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 04.12.2015 № 1320, предусматривает применение коэффициентов, в которых в большей их части учитываются расходы на воспроизводство лесов.

Однако отсутствие соответствующего правового регулирования в Лесном и Бюджетном кодексах РФ не позволили дополнительно поступавшие в областной бюджет Иркутской области доходы в результате применения указанных коэффициентов (с 2016 года) направить на осуществление расходов по воспроизводству лесов.

По мнению КСП области, учитывая недостаточность финансового обеспечения мероприятий по воспроизводству лесов в Иркутской области, увеличение в последние годы объемов вырубki лесов, основываясь на природе образования доходов областного бюджета от данного вида платежа, определение размера которого основано на прямом расчете расходов, необходимых для восполнения затрат по охране, защите лесов и, главное, воспроизводству вырубленных в результате заготовки древесины лесов, целесообразно рассмотрение вопроса о возможности увязки доходов бюджетов, поступающих в виде платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, с расходами бюджетов субъектов РФ, осуществляемыми в дополнение к финансированию из федерального бюджета переданных полномочий Российской Федерации по охране, защите и воспроизводству лесов (например, по аналогии с дорожными фондами, формирование и использование которых в составе бюджетной системы предполагает особый режим регулирования отдельных видов налоговых доходов (ст. 179.3 БК РФ).

2.1.2. По мнению КСП области, сформированному по результатам оценки организации и выполнения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов с 2015 года, ч. 3 ст. 19, ч. 3 ст. 29.1, ст. 60.7 ЛК РФ не согласуются с Федеральными законами № 174-ФЗ, № 7-ФЗ²⁷, БК РФ, создают условия для незаконного оборота древесины, низкой экономической эффективности этого оборота.

Норма ч. 3 ст. 19 ЛК РФ, предусматривающая, что при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями, подведомственными федеральным органам

²⁶ Федеральный закон от 29.06.2015 № 206-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений».

²⁷ Федеральный закон № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее-Федеральный закон № 7-ФЗ).

исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии со ст.ст. 81-84 ЛК РФ, одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины в соответствии с ЛК РФ, допускает одновременное выполнение работ, относящихся к основным видам деятельности бюджетного и автономного учреждения, и к видам деятельности, приносящим доход.

При осуществлении мероприятий, предусмотренных ст. 19 ЛК РФ, заготовка соответствующей древесины осуществляется на основании договора купли-продажи лесных насаждений (ч. 3 ст. 29.1 ЛК РФ). При этом заготовка древесины – это вид предпринимательской деятельности (ст. 29 ЛК РФ).

Санитарно-оздоровительные мероприятия в рамках предупреждения распространения вредных организмов осуществляются путем рубок погибших и поврежденных лесных насаждений (ст.60.7 ЛК РФ).

Из Лесного кодекса РФ следует, что проведение санитарно-оздоровительных мероприятий является одним из основных видов деятельности бюджетных и автономных учреждений, в то же самое время – вид предпринимательской деятельности.

При этом непонятно, как с этим увязать нормы Федеральных законов № 174-ФЗ, № 7-ФЗ, поскольку бюджетные и автономные учреждения обязаны выполнять государственное задание, которое формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности (ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ). Финансовое обеспечение государственного задания осуществляется за счет бюджетных средств путем предоставления субсидий, рассчитанных на основании нормативных затрат (ст.ст. 69.2, 78.1 БК РФ).

При этом Лесным кодексом РФ (ст.ст. 19, 29.1) четко не урегулированы отношения по заготовке древесины, как виду предпринимательской деятельности, бюджетными и автономными учреждениями, как в рамках осуществления мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, так и вне их, не обеспечена взаимоувязка норм Лесного кодекса РФ с нормами Федерального закона № 174-ФЗ.

Порядок использования доходов от приносящей доход деятельности бюджетными и автономными учреждениями урегулирован соответствующими законами.

Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом (ч. 8 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ).

Автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе) (ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Автономное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение автономного учреждения (ст. 298 Гражданского кодекса РФ).

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит

достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ст. 9.2 Федерального закона № 6-ФЗ).

Таким образом, федеральное законодательство предусматривает возможность осуществления бюджетными и автономными учреждениями приносящую доход деятельность только в рамках цели, для которых они созданы.

Практически санитарные рубки, одновременно являющиеся основным и иным видами деятельности учреждений, рассматриваются как ресурсная база, освоение которой обеспечивает финансирование части лесохозяйственных мероприятий, однако юридически это не закреплено.

Так сложилось, что этому виду деятельности в существующей финансовой системе лесного хозяйства придается особое значение.

Это связано с тем, что в результате проведения санитарных рубок образуется, в том числе, ликвидная товарная древесина. В условиях бюджетного недофинансирования средства от продажи в круглом виде ликвидной древесины от санитарных рубок и от продажи продуктов ее переработки рассматриваются в качестве так называемых внебюджетных источников доходов лесхозов. На практике внебюджетные доходы лесхозов выступают источником финансирования значительной части суммарных расходов на лесное хозяйство в Иркутской области.

Для Иркутской области этот вопрос весьма актуален, поскольку в результате проведения санитарных рубок на землях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями, ежегодно образуется более 2,0 млн. м³ ликвидной древесины.

Согласно гражданскому законодательству, учреждение является некоммерческой организацией²⁸. Основной целью деятельности лесхозов, согласно их уставам, является выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Однако, практика свидетельствует, что когда одна организация совмещает ведение лесного хозяйства и лесопромышленные виды деятельности, экономические мотивы — быстрая оборачиваемость затрат в результате реализации ликвидной товарной продукции (круглого леса и пиломатериалов) — приводят к приоритетному развитию лесозаготовки и деревообработки в ущерб ведению лесного хозяйства.

Неопределенные формулировки ст.ст. 19, 29.1 ЛК РФ не исключают на практике осуществление областными автономными учреждениями (лесхозами) заготовки древесины на основании договоров аренды участков лесного фонда и по договорам купли-продажи с коммерческими организациями на покупку лесоматериала «хлыст у пня» с целью извлечения прибыли.

Таким образом, вытекающая из приведенных норм законодательства возможность лесхозов распоряжаться ликвидной древесиной от санитарных рубок и продуктами ее переработки приводит к профанации установленной цели их деятельности и фактической утрате статуса некоммерческой организации.

Возможность лесхозов распоряжаться ликвидной древесиной от санитарных рубок порождает еще одну проблему: поджоги леса становятся выгодны и лесхозам, и потенциальным подрядчикам, увеличивая ресурсную базу, осваиваемую в порядке санитарных рубок. Контролируемое повреждение леса огнем при условии быстрой его заготовки обеспечивает получение вполне кондиционной деловой древесины. При этом значительно снижаются ставки платы за лес на корню, сокращая поступления в бюджетную систему.

²⁸ Ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ, Гражданский кодекс РФ).

С учетом изложенного, назрело совершенствование лесного законодательства путем исключения коммерчески привлекательных санитарных рубок из сферы деятельности лесохозяйственных организаций (лесхозов), повышения прозрачности выполнения санитарных рубок, снижения коррупционной составляющей, с этой целью обеспечить определение исполнителя работ на конкурентной основе, оплату работ за бюджетные средства, с обращением полученной в результате санитарных рубок древесины в доход государства (субъекта РФ) по рыночным ценам.

Такое изменение позволило бы устранить заинтересованность в поджогах леса (что привело бы к снижению ущерба от пожаров) и повысить доходы от обращения с ликвидной древесиной.

2.1.3. Полномочия по проведению лесопатологических обследований в рамках мероприятий по защите лесов ни ст. 60.6 ЛК РФ, ни подзаконным актом²⁹ не конкретизированы таким образом, чтобы было очевидно, что лесопатологические обследования не могут выполняться учреждениями, подведомственными органу государственной власти субъекта РФ в лесной сфере, поскольку являются основанием для формирования объемов работ по санитарно-оздоровительным мероприятиям, который в настоящее время устанавливается государственным заданием. На практике этот недостаток правового регулирования отношений приводит к тому, что проведение работ по лесопатологическому обследованию предусматривается государственными заданиями государственным автономным учреждениям-лесхозам, при одновременном определении в них объемов и территорий для проведения санитарно-оздоровительных мероприятий.

При наличии заинтересованности лесхозов в заготовке древесины для извлечения прибыли, в отсутствие закрепленной Лесным кодексом РФ обязанности учреждений об использовании средств, полученных от заготовки древесины, на выполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, изложенное создавало риски и способствовало созданию условий для заготовки древесины за пределами санитарно-оздоровительных мероприятий (что подтверждают результаты проверок Рослесхоза).

Изменения законодательства должны быть направлены на исключение заинтересованности подведомственных органам управления в лесной сфере учреждений в результатах лесопатологического обследования, от которых зависят объемы санитарных рубок.

По мнению прокуратуры Иркутской области, в сфере регулирования отношений по проведению лесопатологических обследований имеются противоречия в сроках направления акта лесопатологического обследования в уполномоченный орган, правовой пробел в части порядка отмены утвержденного акта лесопатологического обследования.

2.1.4. Отсутствие четкого регулирования Лесным кодексом РФ организации выполнения работ по тушению лесных пожаров, которые отнесены к мероприятиям по защите лесов (ст.ст. 51, 53.4 ЛК РФ), в случае возложения выполнения этих мероприятий на бюджетные и автономные учреждения, влечет их включение в государственное задание без увязки с Федеральными законами № 174-ФЗ, № 7-ФЗ, ст.ст. 69.2, 78.1 БК РФ.

Между тем, поскольку пожар является непрогнозируемым и неконтролируемым явлением, планирование объемов его тушения в государственном задании и, следовательно, финансового обеспечения выполнения работ по тушению пожаров, невозможно. На практике это приводит к тому, что вопреки законодательству работы по

²⁹ Приказ Минприроды России от 16.09.2016 № 480 «Об утверждении порядка проведения лесопатологических обследований и формы акта лесопатологического обследования».

тушению пожаров без указания в государственном задании объемов, финансируются, исходя из фактических затрат, путем предоставления субсидии на выполнение государственного задания.

2.1.5. Лесной кодекс РФ, допуская осуществление бюджетными и автономными учреждениями приносящей доход деятельности (путем заготовки древесины в рамках санитарно-оздоровительных мероприятий), не предусматривает в качестве источника финансирования затрат на тушение пожаров собственные доходы учреждений.

2.1.6. Ни Лесным кодексом РФ, ни подзаконными правовыми актами не определены виды расходов и порядок формирования затрат на выполнение работ по тушению пожаров в субъектах РФ. В Порядке определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации, утвержденном приказом Минприроды России от 14.12.2015 № 534, используются понятия «расчетный объем затрат», «фактические затраты». Правилами от 29.12.2006 № 837³⁰ допускается предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации средств нераспределенного резерва в виде авансовых платежей на финансовое обеспечение расходов, связанных с тушением лесных пожаров, на основании заявок с дальнейшим представлением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации документов, обосновывающих размер произведенных затрат, по перечню, утверждаемому Федеральным агентством лесного хозяйства. Перечнем документов, обосновывающих размер запрашиваемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации средств нераспределенного резерва субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденным приказом Рослесхоза от 03.07.2018 № 536, предусмотрено представление сводного реестра расходов по тушению лесных пожаров, составленного с разбивкой на конкретные пожары с нарастающим итогом по мере выполнения работ по тушению лесных пожаров.

Однако конкретный перечень расходов, связанных с выполнением работ по тушению пожаров, подлежащих включению в сводный реестр и, соответственно, финансированию за счет субвенции из федерального бюджета, нормативными правовыми актами не предусмотрен.

Рослесхоз и Министерство продолжают руководствоваться рекомендациями по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенции из федерального бюджета, направленными письмом от 10.11.2009 № АС-05-54/7018, наличие которых не предусмотрено указанными правовыми актами и которые не соответствуют действующему законодательству.

2.1.7. Правовое регулирование в лесной сфере характеризуется большим количеством нормативных правовых актов разной юридической силы и принимаемых разными исполнительными органами государственной власти, зачастую не согласующихся между собой и с законодательством других отраслей.

Так, КСП области неоднократно отмечала несоответствие федеральному законодательству Положения о пожарно-химических станциях, утвержденного приказом Рослесхоза от 19.12.1997 № 167, и в силу этого невозможность его применения.

³⁰ Правила 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, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 837 (далее Правила от 29.12.2006 № 837).

Положение не согласовывалось с Лесным кодексом РФ, поскольку такого понятия, как пожарно-химическая станция, он не содержит. Отсутствует такое понятие, порядок правового регулирования и формирования в правовых актах Правительства РФ и Министерства природных ресурсов и экологии РФ, принятых в развитие положений Лесного кодекса РФ. Не соответствует это Положение нормам Федерального закона № 174-ФЗ и Федерального закона № 7-ФЗ.

Между тем, за отсутствием другого правового регулирования, это Положение применялось повсеместно.

Так, например, приказом Минприроды России от 28.03.2014 № 161 утверждены виды средств предупреждения и тушения лесных пожаров, нормативы обеспеченности данными средствами лиц, использующих леса, нормы наличия средств предупреждения и тушения лесных пожаров при использовании лесов.

Однако в отношении бюджетных и автономных учреждений, на которые возложены мероприятия по охране лесов от пожаров, такие нормативы обеспеченности не были установлены.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 218-ФЗ часть 4 статьи 53.3 ЛК РФ была дополнена нормой о том, что нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Только 19.07.2019 распоряжением Правительства РФ № 1605-р утверждены нормативы обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров. Этим распоряжением введены понятия «лесопожарная станция», «лесопожарное формирование».

Однако одновременно Положение о пожарно-химических станциях не отменено.

При этом еще в 2018 году Минюстом России был сделан вывод о том, что Положение, как содержащее нормативные предписания, и подлежало представлению в Министерство юстиции РФ на государственную регистрацию. В Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации направлено письмо о необходимости отмены приказа (письма Минюста России от 11.10.2018 № 01-134340/18, от 13.11.2018 № 01-147667/18 «О Приказе Рослесхоза от 19.12.1997 № 167»).

Инструкция по авиационной охране лесов, утвержденная приказом Рослесхоза от 22.09.1997 № 122, не соответствует федеральному законодательству, принятие ее в рамках полномочий Рослесхоза Лесным кодексом РФ не предусмотрено. Кроме этого приказом Минприроды России от 15.11.2016 № 597 утвержден Порядок организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров и Порядок организации и выполнения авиационных работ по защите лесов.

2.1.8. Выявлены нормативные правовые акты Иркутской области в лесной сфере, принятые с превышением полномочий и не соответствующие законодательству.

Так, постановление Правительства Иркутской области от 05.05.2012 № 230-пп «Об утверждении Порядка работ по противопожарной профилактике в лесах и тушения лесных пожаров на территории Иркутской области» принято с превышением полномочий, предоставленных ст.ст.82- 83 Лесного кодекса РФ. 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). Несмотря на то, что приказом Минприроды России от 08.07.2014 № 313 утверждены Правила тушения лесных пожаров, меры к отмене указанного правового акта не приняты.

Не соответствует федеральному законодательству, принят с превышением полномочий, предоставленных субъекту РФ Лесным кодексом РФ Закон Иркутской области от 09.01.2019 № 1-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, и о внесении изменений в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (далее – Закон № 1-ОЗ).

Закон № 1-ОЗ вступил в силу с 1 марта 2019 года, за исключением пунктов 2 и 6 статьи 4.

Предметом Закона № 1-ОЗ являются общественные отношения, связанные с предоставлением гражданам дополнительной меры социальной поддержки в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд в Иркутской области (статья 1).

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, целесообразность принятия закона объясняется дальнейшим совершенствованием процедуры получения гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области, упрощающим механизм реализации права граждан на заготовку древесины посредством предоставления лесоматериалов гражданам для собственных нужд областными государственными автономными учреждениями, подведомственными министерству.

По мнению разработчика законопроекта, законопроект упростит механизм реализации права граждан на заготовку древесины для собственных нужд посредством предоставления лесоматериалов, а также уменьшит количество незаконных рубок лесных насаждений за счет ликвидации подрядных схем. По мнению разработчика Закона № 1-ОЗ, наличие разрешительных документов на заготовку древесины для собственных нужд, полученных нелегальными лесозаготовительными бригадами, позволяет им беспрепятственно находиться в лесу, что влечет за собой увеличение незаконных рубок лесных насаждений. Статистика фактов увеличения количества незаконных рубок по причине привлечения гражданами для заготовки древесины подрядчиков или уступки им прав на заготовку древесины взамен на получение готового пиломатериала, не приведена.

В пояснительной записке к законопроекту источник финансового обеспечения реализации закона не был указан. Финансово-экономическое обоснование к законопроекту отсутствовало.

Закон № 1-ОЗ и подзаконные правовые акты, принятые в порядке его реализации, не соответствуют федеральному законодательству.

Для реализации Закона № 1-ОЗ постановлением Правительства Иркутской области от 21.02.2019 № 142-пп утвержден Порядок предоставления гражданам дополнительной меры социальной поддержки в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд в Иркутской области, что не соответствует Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст.ст.12, 13 которого предусмотрено, что оказание государственных услуг осуществляется на основании административного регламента, и постановлению Правительства Иркутской области от 01.08.2011 № 220-пп «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления регионального государственного контроля

(надзора) и административных регламентов предоставления».

Положение о Министерстве дополнено подпунктом 16 (1) пункта 8 в части наделения его полномочиями по реализации Закона № 1-ОЗ (постановление Правительства Иркутской области от 07.02.2019 № 82-пп), что не соответствует ст.ст. 82-83 ЛК РФ.

Предусматривая дополнительную меру социальной поддержки в виде предоставления гражданам лесоматериалов бесплатно, в нарушение подп. 24 п. 2 ст. 26.3, абз.5 ст. 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ³¹, ст.ст. 14, 65, 85 БК РФ, Закон № 1-ОЗ не предусмотрен источник финансирования расходного обязательства Иркутской области.

Дополнительная мера социальной поддержки предусмотрена взамен на отказ гражданина от заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, что не соответствует подпункту 60 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ, ст.ст. 30, 77, 82 ЛК РФ, поскольку правовое регулирование осуществляется вне пределов ведения субъекта РФ. Лесным кодексом РФ, федеральными законами социальная поддержка граждан при использовании лесов не предусмотрена, к полномочиям федеральных или региональных органов власти не отнесена. Лес является природным ресурсом, находящимся в федеральной собственности, правила распоряжения которым урегулированы Лесным кодексом РФ. Лесоматериалы, являющиеся продуктом переработки заготовленной древесины, имеют собственника (ст. 20 ЛК РФ). Смена собственника может быть осуществлена в рамках гражданско-правовых отношений, регулирование которых к полномочиям субъекта РФ не отнесено.

Механизм предоставления меры социальной поддержки взамен льготного права на заготовку древесины, отсутствие критерия нуждаемости не позволяют отнести эту меру к социальной поддержке.

Законом № 1-ОЗ вопреки ст.ст. 69.2, 78.1 БК РФ, ст.ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ определяются отношения по формированию государственного задания для подведомственных Министерству учреждений.

Предоставление лесоматериалов гражданам в качестве дополнительной меры социальной поддержки предусмотрено за счет средств областных государственных автономных учреждений, подведомственных Министерству, в нарушение ст.ст. 19, 39, 46 82-83 ЛК РФ, ч.ч. 8,9 ст. 2; ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ.

В Госпрограмме на 2019-2024 годы³² в рамках Основного мероприятия «Обеспечение использования лесов на территории Иркутской области» предусмотрено новое мероприятие «Предоставление гражданам дополнительной меры социальной поддержки в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд в Иркутской области» с определением источника финансирования: за счет средств областного бюджета в объеме 429,2 тыс. рублей и средств от приносящей доход деятельности учреждений в объеме 782 574,4 тыс. рублей.

Указанное мероприятие не соответствует цели подпрограммы «Обеспечение использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов Иркутской области», которой определено обеспечение эффективной охраны, защиты, воспроизводства, а также рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия, что свидетельствует о

³¹ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ).

³² Государственная программа Иркутской области «Развитие лесного хозяйства» на 2019-2024 годы, утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2018 № 861-пп.

несоблюдении Министерством принципов стратегического планирования (ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ).

Абз. 5 п. 1 ст. 2 Закона № 109-ОЗ, в редакции Закона № 1-ОЗ, допускает неравные условия для реализации прав граждан на заготовку древесины для собственных нужд, ставит граждан, отказавшихся от заключения или реализации договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, с целью получения лесоматериала, в привилегированное положение по сравнению с другими гражданами, включенными в реестр.

Формулировка пункта 2(1) статьи 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области», в редакции Закона № 1-ОЗ, не соответствует п. 2 ст. 29.1 ЛК РФ, является неопределенной, содержит нормативные коллизии.

Закон № 1-ОЗ создает условия и риски непрозрачного механизма заготовки древесины ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», осуществления им учета затрат на заготовку и переработку древесины.

КСП области на Закон № 1-ОЗ подготовила заключение о несоответствии его федеральному законодательству и направила его в Законодательное Собрание Иркутской области.

Прокуратурой Иркутской области в Законодательное Собрание Иркутской области внесен законопроект о приостановлении действия Закона № 1-ОЗ, в связи с необходимостью его концептуального изменения. Однако законопроект отклонен.

2.1.9. По мнению прокуратуры Иркутской области, отдельные нормы Закона Иркутской области от 07.10.2009 № 67/33-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» не соответствуют федеральному законодательству. По протесту прокурора Иркутской области на незаконные нормы Законодательным Собранием Иркутской области меры не приняты, что стало основанием обращения прокуратуры Иркутской области в суд с административным иском.

Прокуратура Иркутской области также полагает, что Закон Иркутской области от 30.11.2016 № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области» требует совершенствования, поскольку им не определен орган государственной власти, уполномоченный на осуществление контроля за его исполнением. С этой целью прокуратурой разработан проект закона о внесении изменений в Закон № 100-ОЗ.

2.1.10. На момент проведения контрольного мероприятия Правительством Иркутской области не принят порядок формирования и расходования фонда оплаты труда работников государственных учреждений Иркутской области, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, принятие которого требуется в силу ст. 9 Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», которой определено, что порядки формирования и расходования фонда оплаты труда работников государственных учреждений устанавливаются Правительством Иркутской области в зависимости от подведомственности государственных учреждений.

Объяснение Министерством (разработчиком такого правового акта) его отсутствия реорганизацией подведомственных учреждений в 2018 году не может быть принято, поскольку правовой акт должен быть утвержден еще в 2017 году.

В связи с отсутствием административного регламента, который определяет процедуру приема и рассмотрения заявлений граждан и юридических лиц о проведении аукционов на

право заключения договоров аренды лесных участков для заготовки древесины и договоров купли-продажи лесных насаждений, прокуратура Иркутской области обратилась в суд с заявлением о признании бездействия Министерства незаконным и возложении обязанности устранить допущенные нарушения путем разработки и принятия административного регламента. Требования прокурора судом удовлетворены.

2.2. Анализ достижения целей и задач государственных программ Иркутской области в области лесного хозяйства.

В 2016-2018 года мероприятия в сфере управления лесным комплексом планировались в рамках двух подпрограмм государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 24.10.2013 № 444-пп. Программа не была завершена, утратила силу с принятием новой программы.

Согласно Отчету об исполнении целевых показателей этой Госпрограммы, исполнение планового целевого показателя государственной программы «Удельный вес площадей земель лесного фонда, непокрытых лесной растительностью» 9,6 %, составило 10,1 % (регрессирующий показатель). По пояснению ответственного исполнителя, причинами неисполнения стало уточнение количественных и качественных характеристик насаждений в результате проведения мероприятий по лесоустройству.

Целевые показатели подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» на 2014-2020 годы перевыполнены.

Отношение площади лесов, на которых были проведены санитарно-оздоровительные мероприятия, к площади погибших и поврежденных лесов (прогрессирующий), план 3,7 %, исполнение – 5 %. Согласно пояснениям ответственного исполнителя подпрограммы, превышение связано с большим объемом санитарно-оздоровительных мероприятий.

Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве лесных пожаров (прогрессирующий): план 54,3 %, исполнение – 65,5 %.

Доля крупных лесных пожаров в общем количестве лесных пожаров (регрессирующий), план 15,8 %, исполнение составило – 15,8 %, показатель не превышен.

Доля площади земель лесного фонда, переданных в пользование, в общей площади лесного фонда (стабильный), план 30,3 %, исполнение составило – 33,9 %. Перевыполнение обусловлено увеличением предоставленной площади лесного фонда в пользование.

Целевые показатели основного мероприятия первой подпрограммы «Комплекс мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов Иркутской области» перевыполнены, кроме показателя: «Доля площади лесов, охваченных в течение года системой лесопатологического обследования, от общего количества территорий, подлежащих обследованию» (прогрессирующий), план 58,7 %, исполнение составило – 0,06 %. Неисполнение 58,64 % или 99,9% от плана. В пояснениях к отчету отражено, что в подпрограмме было некорректно запланировано плановое значение показателя.

Исполнение остальных показателей основного мероприятия составило:

- отношение площади ликвидированных очагов вредных организмов к площади очагов вредных организмов в лесах, требующих мер борьбы с ними (прогрессирующий): план - 25 %, исполнение - 35,6 %;

- доля семян с улучшенными наследственными свойствами в общем объеме заготовленных семян (прогрессирующий): план - 0,50 %, исполнение - 0,67 %;

- доля посадочного материала с закрытой корневой системой в общем количестве

посадочного материала (прогрессирующий): план - 4 %, исполнение - 16,2 %;

- отношение площади земель, отнесенных к землям, занятым лесными насаждениями (за текущий год) к площади фактической сплошной рубки за год (без учета рубки лесных насаждений, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации объектов) (прогрессирующий): план 90 %, исполнение - 90 %;

- сокращение средней площади лесных пожаров (по отношению к уровню 2016 года) (прогрессирующий), план в 2,7 раза, исполнение составило – в 4,4 раза;

- обеспеченность отводами для заготовки древесины от планируемого объема отводов (стабильный), план 100 %, исполнение составило – 109,1 %.

В целом, по итогам исполнения Госпрограммы отмечается увеличение расходов на ее исполнение, выполнение основных ее показателей, в том числе по мероприятиям, увеличились санитарно-оздоровительные мероприятия, однако при этом недостаточно осуществляется искусственное лесовосстановление, данные лесоустройства (которое составляет свыше 10 лет) не оптимизируются.

С 2019 года действует государственная программа Иркутской области «Развитие лесного хозяйства» на 2019 - 2024 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2018 № 861-пп.

Целью Госпрограммы на 2019-2024 годы определено повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при гарантированном сохранении ресурсно-экологического потенциала и глобальных функций лесов.

Целевыми показателями и ожидаемыми конечными результатами реализации госпрограммы установлены: лесистость территории Иркутской области (сохранение лесистости на уровне 82,7%), доля площади ценных лесных насаждений в составе занятых лесными насаждениями земель лесного фонда (сохранение площади на уровне 72,9%); объем платежей в бюджетную систему РФ от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 га земель лесного фонда (повышение объема платежей до уровня 76,3 рубля в расчете на га земель лесного фонда).

2.3. Анализ разработки в проверяемом периоде нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня, направленных на борьбу с незаконными рубками и незаконным оборотом древесины и результативность их применения.

В Иркутской области принят Закон Иркутской области от 30.11.2016 № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области» (далее – Закон № 100-ОЗ).

Во исполнение Закона № 100-ОЗ принято постановление Правительства Иркутской области от 02.02.2017 № 58-пп «О реализации Закона Иркутской области «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области».

Законом Иркутской области от 27.12.2016 № 133-ОЗ «Об административной ответственности за неисполнение требований к организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области» установлена административная ответственность за неисполнение требований к организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области.

Приказами министерства лесного комплекса Иркутской области утверждены: от 02.02.2017 № 6-мпр - Порядок регистрации, выдачи, использования и возврата идентификационных карт; от 19.04.2017 № 35-мпр - Административный регламент

предоставления государственной услуги по постановке на учет, снятия с учета пунктов приема, переработки и отгрузки древесины в Иркутской области, переоформления, выдачи дубликата свидетельства о постановке на учет пунктов приема, переработки и отгрузки древесины», от 19.04.2017 № 36-мпр - Административный регламент предоставления государственной услуги по выдаче идентификационных карт.

В соответствии с Законом № 100-ОЗ введена в действие информационная система контроля происхождения древесины Иркутской области «Лесрегистр» (далее - «Лесрегистр»), в которую вносятся сведения о действующих и вновь открываемых на территории Иркутской области пунктах приема, переработки и отгрузки древесины (далее - пункты).

Закон предусматривает три основных момента:

1- постановка на учет пунктов приема, переработки и отгрузки древесины, а также выдача свидетельств;

2 - предоставление ежемесячной отчетности о принятой, переработанной и отгруженной пунктами древесины;

3 - выдача на территории Иркутской области идентификационных карт для подтверждения законности происхождения древесины.

По состоянию на 1 июня 2019 года на учете состоят 1872 пункта, которыми представлено более 40 700 отчетов о принятой, переработанной и отгруженной древесине.

Для осуществления учета принимаемых хлыстов и круглых лесоматериалов, отгруженных из мест их заготовки, Законом № 100-ОЗ предусмотрена система выдачи лесозаготовителям идентификационных карт однократного использования на каждую партию перевозимой древесины. Каждая идентификационная карта привязана в информационной системе к конкретной лесосеке на основании лесной декларации, что не позволяет лесозаготовителю сдать на пункты больше заявленного в лесной декларации объема древесины. А также является дополнительным барьером, препятствующим легализации незаконно заготовленной древесины.

Выдача карт лесозаготовителям осуществляется с 25.08.2017. Всего Министерством приобретено 1 740 000 идентификационных карт. В настоящее время выдано 1 298 500 идентификационных карт.

Всем пользователям предоставлен личный кабинет для удобного использования всех функций «Лесрегистра».

По информации Министерства, при поступлении идентификационных карт на пункт приема древесины система автоматически вычитает объем древесины, отраженный по карте от объема лесной декларации, что позволяет контролировать объем заготовки и выявлять недобросовестных лесопользователей.

В «Лесрегистр» содержатся сведения из системы ЕГАИС-Лес, а также сведения об отгрузке древесины железнодорожным транспортом, что позволяет с учетом анализа предоставляемых отчетов отследить движение древесины из мест заготовки до отгрузки покупателям. Благодаря интеграции данных ВСЖД система «Лесрегистр» автоматически устанавливает действующие, но не поставленные на учет пункты.

При выявлении несоответствия имеющейся информации и поступающих отчетов материалы передаются в правоохранительные органы.

Проверка пунктов осуществляется Министерством в том числе совместно с Главным Управлением МВД России по Иркутской области и Прокуратурой Иркутской области. За период действия Закона № 100-ОЗ проведено 1678 проверочных мероприятий, составлено 1316 протоколов об административных правонарушениях за несоблюдение обязательных требований по организации деятельности пунктов.

По сведениям Министерства, мировыми судами вынесено 569 решений, которыми назначено 454 административных штрафа на сумму 66 482,0 тыс. рублей. Во исполнение судебных решений в бюджет Иркутской области взыскано 17 800,0 тыс. рублей.

За период действия закона № 100-ОЗ возбуждено 20 уголовных дел по статье 191.1 УК РФ (приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины).

Как отмечено выше, по мнению прокуратуры Иркутской области, в Законе № 100-ОЗ недостаточно урегулированы отношения по контролю за его исполнением, в связи с чем прокуратура принимает меры к его совершенствованию путем разработки проекта закона о внесении в него изменений. Недостатки правового регулирования продолжают создавать условия для легализации незаконно заготовленной древесины.

2.4. Проверка соблюдения порядка предоставления и осуществления права пользования лесными участками.

Использование лесов осуществляется с предоставлением или без предоставления лесного участка, установлением или без установления сервитута, публичного сервитута, изъятием или без изъятия лесных ресурсов (ст. 24 ЛК РФ). Виды использования лесов установлены ст. 25 ЛК РФ.

Министерством для целей использования лесов участки лесного фонда предоставлялись юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) и гражданам на основании договоров аренды, договоров купли-продажи.

Контроль за осуществлением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений осуществляет Рослесхоз (ч.9 ст. 83 ЛК РФ). Очередная проверка Рослесхозом проводилась в декабре 2018 года, по результатам которой Губернатору Иркутской области внесено предписание об устранении выявленных нарушений.

2.4.1. КСП области отмечает, что в Министерстве до 2018 года была распространена практика дачи им согласия на переуступку прав по договорам аренды, при формальном соблюдении норм Лесного кодекса РФ, не содержащим прямого запрета, без учета положений ч.7 ст. 448 ГК РФ, что не согласуется с основными положениями Лесного кодекса РФ о конкурентном и целевом предоставлении участков лесного фонда для использования, на что также обращают внимание Рослесхоз по результатам своих проверок и органы прокуратуры.

До определенного времени переуступка прав по договорам аренды допускалась Лесным кодексом РФ. Федеральным законом от 29.12.2017 № 471-ФЗ перенайм и сдача предоставленного лесного участка в субаренду по договорам, заключенным по результатам конкурса, запрещены.

Так, КСП области выявлено, что между Министерством и ОГАУ «ИркутскЛеспроект», в 2017 году по результатам аукционов заключены договоры аренды участков лесного фонда от 30.05.2017 № 91-108/17 и от 30.05.2017 № 91-109/17. ОГАУ «ИркутскЛеспроект» участвовало в аукционах по аренде лесного участка для заготовки пищевых лесных ресурсов (ягоды, орехи) и сбора лекарственных растений.

В дальнейшем договорами переуступки прав от 26.09.2017 к договору аренды от 30.05.2017 № 91-108/17 и от 26.09.2017 к договору аренды от 30.05.2017 № 91-109/17 права аренды переуступлены ООО «Магнит», с согласия Министерства.

При этом, КСП области отмечает, что договоры аренды участков лесного фонда для заготовки пищевых лесных ресурсов (ягоды, орехи) и сбора лекарственных растений в Шелеховском районе Министерство заключило с подведомственным ему учреждением с

несоблюдением положений ст.ст. 19, 25, 34, 83 ЛК РФ, ч.1 ст. 2, ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ.

В силу законодательства автономное учреждение, являясь некоммерческой организацией, не имеющей целью извлечение прибыли, создается субъектом Российской Федерации для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (ч. 1 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ, ч. 1 ст.50 Гражданского кодекса РФ).

Автономные учреждения, созданные для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере лесных отношений (ст.ст. 19, 83 ЛК РФ), не относятся к лицам, использующим леса.

Изложенное исключало право предоставления автономному учреждению участка лесного фонда для осуществления предпринимательской деятельности.

Как показала проверка в ОГАУ «ИркутскЛеспроект», оно не имело технической возможности осуществлять предпринимательскую деятельность по заготовке пищевых лесных ресурсов (ягоды, орехи) и сбору лекарственных растений.

Экономическая потребность в осуществлении предпринимательской деятельности также отсутствовала, поскольку учреждение фактически осуществляло платную коммерческую деятельность, от которой доходов было достаточно для осуществления расходов учреждения.

Согласно представленным отчетам об использовании лесов за 2017 год, за 2018 год ни ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ни ООО «Магнит» не заготавливали пищевые лесные ресурсы и лекарственные растения.

По требованию Рослесхоза (предписание от 26.12.2017 № 34/2017-вп) Министерство обратилось в Арбитражный суд Иркутской области с исковым заявлением о признании недействительным договора уступки прав и обязанностей по договору аренды лесного участка от 30.05. 2017 № 91-109/17, заключенному между ОГАУ «ИркутскЛеспроект» и ООО «Магнит» (дело № А19-12407/18) и о применении последствий недействительности сделок в виде обязания ООО «Магнит» возвратить лесные участки ОГАУ «ИркутскЛеспроект».

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 13.09.2018 исковые требования министерства оставлены без удовлетворения. Решение им не было обжаловано в установленном порядке, в чем усматривается заинтересованность в сохранении сложившихся отношений.

Договор между Министерством и ОГАУ «ИркутскЛеспроект» никем не оценивался.

2.4.2. Вызывает большие сомнения правомерность изменения условий договора аренды, заключенного Министерством 17.11.2017 с ООО «Форест компани» без аукциона, которому сначала предоставлен лесной участок в Катангском лесничестве в целях строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов – строительства и эксплуатации дороги автомобильной, что допускается Лесным кодексом РФ).

В последующем дополнительным соглашением от 19.10.2018 площадь лесного участка увеличена с 4,46 га до 33,47 га. Согласно новым условиям дополнительного соглашения, участок передан арендатору в целях строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов и заготовки древесины с общим объемом заготовки 4 887,58 куб.м., в том числе ликвидной древесины – 3 731,84 куб. м.

Как следует из проекта освоения лесов, данный договор заключен по минимальным ставкам без аукциона в целях строительства дороги для осуществления ООО «Форест компани» заготовки древесины по договору субаренды другого лесного участка. Из чего

усматривается, что организация предполагает использовать лес не для строительства и эксплуатации линейного объекта (к которому относится дорога³³), а строить дорогу для осуществления заготовки леса, что исключает заключение договора и дополнительного соглашения вне конкурса.

Информация направлена в прокуратуру Иркутской области для дачи правовой оценки.

2.4.3. Проверка в подведомственных Министерству автономных учреждениях, а также анализ сведений об использовании лесных участков, предоставленных в аренду (ф. 6-ОИП) за 2018 год показали, что автономные учреждения наряду с выполнением мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, вопреки законодательству являются пользователями участков лесного фонда на основании договоров аренды для целей заготовки древесины.

Договоры аренды учреждениями (лесхозами) заключены со своим учредителем – Министерством до их реорганизации путем присоединения к ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» (ОГАУ «Костинский лесхоз» (2009 год), ОГАУ «Тайшетский лесхоз» (2009 год), ОГАУ «Баерский лесхоз» (2010 год), ОГАУ «Нукотский лесхоз» (2010 год).

Договоры аренды были заключены как прямым заключением договоров, так и в результате уступки прав по договорам аренды от коммерческой организации.

Общая сумма арендной платы от ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» в 2018 году составила 10 084,1 тыс. рублей. Объем заготовленной древесины составил 73 068,0 куб.м.

Предоставление Министерством участков лесного фонда на основании договоров аренды своим подведомственным учреждениям на основании договоров аренды для целей заготовки древесины не соответствует ст.ст. 19, ч.ч. 1, 8 ст. 29, ч. 3 ст. 29.1, 83 ЛК РФ, ч. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ, ч.1 ст. 2, ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Как отмечено выше, автономные учреждения, созданные для реализации полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере лесных отношений не относятся к лицам, использующим леса, в предпринимательских целях.

Федеральным проектом «Сохранение лесов» запланировано создание механизма экономической устойчивости бюджетных и автономных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, путем установления возможности заготовки спелой и перестойной древесины.

Из чего следует, что в настоящее время такая возможность у учреждений (лесхозов) отсутствует.

Планируемые изменения законодательства в этой части, без концептуального изменения хозяйственной деятельности учреждений, на которые возложено исполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, по мнению КСП области, не только не улучшат ситуацию в лесной сфере, но и приведут к ее усугублению.

2.4.4. Проверка показала, что реализация Закона Иркутской области от 10.11.2011 № 109-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» (далее-Закон Иркутской области № 109-ОЗ) осуществляется с несоблюдением законодательства.

Прием и рассмотрение заявлений граждан, их регистрация в реестре, проверка документов, прилагаемых к заявлению, заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан и прочая деятельность в рамках данных договоров осуществляется территориальными управлениями (подразделениями)

³³ Правила использования лесов для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов, утв. приказом Рослесхоза от 10.06.2011 № 223.

Министерства, в отсутствие правовых оснований для заключения договоров купли-продажи в рамках управления лесами.

Абз. 1 ч. 3 ст. 2 Закона Иркутской области № 109-ОЗ предусмотрено, что договор купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан заключается исполнительным органом государственной власти Иркутской области, уполномоченным на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных Иркутской области.

В силу ст. 83 ЛК РФ управление лесами в рамках переданных полномочий осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ. Таким органом является Министерство. Согласно Положению № 155-пп о Министерстве, на него возложено осуществление функций уполномоченного исполнительного органа государственной власти Иркутской области в рамках реализации Закона Иркутской области от 10 ноября 2011 года № 109-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области».

Согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ³⁴ государственные услуги оказывают исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Порядком обращения в уполномоченный орган гражданина с заявлением, включая перечень документов, прилагаемых к заявлению, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 11.01.2016 № 5-пп (далее - Порядок № 5-пп), предусмотрено обращение гражданина в Министерство.

Несмотря на то, что территориальные подразделения (управления) Министерства наделены правами юридического лица (как отметила КСП области - с нарушением законодательства), они территориальными органами исполнительного органа государственной власти Иркутской области не стали, в качестве уполномоченных органов на заключение договоров купли-продажи не определены, что исключает их участие в предоставлении государственной услуги, путем заключения договора купли-продажи.

Предметом регулирования Административного регламента предоставления государственной услуги «Заключение договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан в Иркутской области», утвержденного Указом Губернатора Иркутской области от 21.09.2017 № 175-уг, предусмотрено определение порядка взаимодействия между структурными подразделениями министерства лесного комплекса Иркутской области и его должностными лицами (глава 1). П. 17 административного регламента предусмотрено, что исполнительным органом государственной власти Иркутской области, предоставляющим государственную услугу, является министерство.

В ходе контрольного мероприятия не выявлено, что структурные подразделения Министерства - территориальные управления, имеют право на заключение договоров купли-продажи от имени Министерства на основании доверенностей.

Таким образом, заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан территориальными управлениями Министерства осуществляется с несоблюдением законодательства.

С 01.01.2017 по 15.07.2019 в реестре числится 70 158 заявлений.

Ежегодно наибольший объем заявлений граждан поступает с просьбой о выделении лесных насаждений на цели отопления.

³⁴ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ).

Проверка показала, что территориальными управлениями Министерства не во всех случаях соблюдаются требования к документам заявителей, в связи с чем усматриваются признаки недостаточного контроля за целевым предоставлением лесных насаждений для собственных нужд граждан.

Недостаточность контроля со стороны территориальных управлений Министерства в рамках процедур по заключению и исполнению договоров купли-продажи для собственных нужд граждан правоохранительными органами и прокуратурой Иркутской области отмечается в качестве одной из причин незаконной заготовки древесины.

В нарушение нормативов заготовки древесины, установленных Законом Иркутской области № 109-ОЗ, типового договора купли-продажи лесных насаждений, утвержденного приказом Минприроды России от 17.10.2017 № 567, в договорах купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан занижаются объемы заготавливаемой древесины. Объемы вырубасмой древесины предусматриваются меньше, чем установленные нормативы и заявлено гражданами, по причине учета неликвидной древесины.

КСП области в ходе контрольного мероприятия установлено, что в отсутствие законного правового механизма предоставления дополнительной меры социальной поддержки граждан (предусмотренной Законом № 1-ОЗ), в виде предоставления им лесоматериалов, по состоянию на 15.07.2019 территориальными управлениями Министерства принято 98 заявлений граждан на общий объем лесоматериалов 1 575 куб. м.

В нарушение Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ административный регламент предоставления государственной услуги не утвержден.

Территориальные управления Министерства не уполномочены на предоставление государственной услуги по предоставлению дополнительной меры социальной поддержки граждан в форме предоставления им лесоматериала, фактически ее предоставлять не имеют возможности в связи с отсутствием у них лесоматериала, что исключает их право на принятие решений о предоставлении меры социальной поддержки.

В отсутствие правовых оснований принимаются заявления о предоставлении лесоматериала на строительство, в то время, когда норма Закона № 1-ОЗ о нормативе предоставления лесоматериала в целях возведения строения не вступила в силу.

Выборочная проверка порядка реализации закона показала, что заявления на предоставление лесоматериалов не соответствуют по форме и содержанию форме заявления на предоставление дополнительной меры социальной поддержки в натуральной форме в виде предоставления лесоматериалов для собственных нужд в Иркутской области, установленной приказом Министерства от 04.03.2019 № 7-мпр. Отсутствуют заявления на отказ от заключения договора купли-продажи, являющиеся основанием принятия решения о предоставлении дополнительной меры социальной поддержки.

2.5. Анализ эффективности мер государственного лесного надзора (лесной охраны) в Иркутской области и оценка организации проведения надзора.

В Министерстве определены должностные лица, которые наделены полномочиями по осуществлению федерального государственного лесного надзора (лесная охрана) и федерального государственного пожарного надзора в лесах: Приказ Министерства лесного комплекса Иркутской области от 23.07.2018 № 54-мпр «Об утверждении перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)»; Приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 28.11.2017 № 106-мпр «Об утверждении Перечня должностных лиц министерства лесного

комплекса Иркутской области, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)» (утратил силу).

Информация о количестве контрольно-проверочных мероприятий в рамках осуществления федерального государственного лесного надзора (лесная охрана) и федерального государственного пожарного надзора приведена в таблице.

Год	Всего проведено проверочных мероприятий:	В.т.ч. проверки по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства	В.т.ч. контроль-проверочные мероприятия, в том числе с правоохранительными органами
2016	17661	10211	7326
2017	25851	16023	9739
2018	27943	17451	9707
Истекший период 2019	11002	7298	780

Согласно отчету 8-ОИП в области контроля за использованием лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), проводились проверки (плановые и внеплановые), плановые (рейдовые) осмотры (обследования) лесных участков.

По выявленным в результате проведения проверок, мероприятий по контролю, нарушениям применялись предусмотренные законодательством меры административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности, что отражено в таблице.

№ п/п	Наименование показателя	2016 год	2017 год	2018 год
1	Проведено проверок соблюдения требований лесного законодательства, ед.	17 661	25 851	27 943
2	Выявлено нарушений лесного законодательства, ед.	6 016	7 175	9 026
3	Возбуждено административных производств за нарушение лесного законодательства, ед.	2 850	4 206	6 521
4	Вынесено постановлений о назначении административного наказания	3 034	3 932	5 440
5	Наложено административных штрафов, тыс. руб.	40 113,1	64 956,4	92 716,7
6	Обеспечено взыскание причиненного ущерба, тыс. руб.	26 385,5	43 166,6	20 870,2

Как видно из таблицы, ежегодно все показатели увеличиваются (за исключением показателя «Обеспечено взыскание причиненного ущерба», по которому в 2018 году наблюдается снижение), что связано с ежегодным увеличением фактической численности данных сотрудников.

Всего в 2016 году Министерством была проведена 17 661 проверка, в том числе 10 211 проверка по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства и условий договоров, 7 326 рейдовых мероприятия, в том числе 2 699 проверок совместно с правоохранительными органами, в том числе проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, из них плановых 52 и 54 внеплановых.

Всего за 2016 год выявлено 6 016 нарушений лесного законодательства. Установлено причинение ущерба лесам и лесным насаждениям на сумму 5 488 958,0 тыс. рублей.

Сведения о лесонарушениях, выявленных в 2016 году, с причинением вреда представлены в таблице.

Наименование показателя	Ед. изм.	Всего			в том числе совершено не выявленными нарушителями		
		число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс. руб.	число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс. руб.
Лесонарушений, всего	х	3 350	X	5 488 958,0	1 987	X	4 896 718,0

в том числе: незаконная рубка лесных насаждений	м³	3 166	1 112 937,8	5 482 296,8	1 972	998 581,8	4 894 834,3
загрязнение или захламление лесов	га	11	30,7	1 618,8	11	30,7	1 618,8
самовольное использование лесов	га						
прочие лесонарушения		173	X	5 042	4	X	264,3

По результатам проведенных плановых и внеплановых проверок выдано 134 предписания об устранении нарушений лесного законодательства, из которых исполнено в срок на конец года 32 предписания, 1 предписание исполнено с нарушением срока, по 99 предписаниям срок исполнения не наступил, 2 предписания не выполнено.

В 2016 году выявляемость виновников лесонарушений 40,6 % (по числу случаев), 10,7 % (по причиненному ущербу), выявление нарушений за 1 проверку: 13 нарушений. Исполнение штрафов: 63,3 % (по сумме), по количеству исполненных штрафов - 65,7 %. Взыскание ущерба причиненного нарушениями лесного законодательства - 4,5 % (от общего ущерба, причиненного установленными лицами).

В 2017 году Министерством было проведено 25 851 проверка, в том числе, 16 023 проверки по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства и условий договоров, 9 739 рейдовых мероприятия, в том числе 2 289 проверок совместно с правоохранительными органами, в том числе проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, из них плановых 38 и 41 внеплановая.

Всего за 2017 год выявлено 7 175 нарушений лесного законодательства. Установлено причинение ущерба лесам и лесным насаждениям на сумму 5 540 417,0 тыс. рублей.

Сведения о лесонарушениях с причинением вреда, выявленных в 2017 году, представлены в таблице.

Наименование показателя	Ед. изм.	Всего			в том числе совершено не выявленными нарушителями		
		число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс.руб.	число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс.руб.
Лесонарушений, всего	х	3 200	X	5 540 417,0	894	X	197 678,0
в том числе: незаконная рубка лесных насаждений	м³	3078	1 103 837,1	5 534 524,4	781	29 451,4	196 654,9
загрязнение или захламление лесов	га	5	0,6	81	2	0,4	65,7
самовольное использование лесов	га						
прочие лесонарушения		117	X	5 811,7	111	X	957,2

По результатам проведенных плановых и внеплановых проверок в 2017 году должностными лицами, выдано 157 предписаний об устранении нарушений лесного законодательства, из которых исполнено в срок на конец года 127 предписаний (с учетом неисполненных в 2016 году), по 124 предписаниям срок исполнения не наступил, 4 предписания не выполнено.

Выявляемость виновников лесонарушений составила - 28 % (по числу случаев), 4 % (по причиненному ущербу); исполнение штрафов: 66 % (по сумме), по количеству

исполненных штрафов 82 %. Взыскание ущерба причиненного нарушениями лесного законодательства - 24,8 % (от общего ущерба, причиненного установленными лицами).

В 2018 году Министерством было проведено 27 943 проверки, в том числе, 17 451 проверка по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства и условий договоров, 1 634 плановых (рейдовых) мероприятия, 8 073 патрулирований лесных, в том числе 2 289 проверок совместно с правоохранительными органами, в том числе проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, из них плановых 35 и 51 внеплановая.

Всего за 2018 год выявлено 9 026 нарушений лесного законодательства. Установлено причинение ущерба лесам и лесным насаждениям на сумму 4 423 648,0 тыс. рублей.

Сведения о лесонарушениях, выявленных в 2018 году, с причинением вреда представлены в таблице.

Наименование показателя	Ед. изм.	Всего			в том числе совершено не выявленными нарушителями		
		число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс. руб.	число случаев, ед.	объем лесонарушений	ущерб, тыс. руб.
А	Б	1	2	3	4	5	6
Лесонарушений, всего	х	3 053	Х	4 423 648,0	1 153	Х	499 901,0
в том числе: незаконная рубка лесных насаждений	м³	2 636	569 786,1	4 398 171, 7	739	69 443,2	474 428,56
загрязнение или захламление лесов	га	5	6,5	21 621,9	4	6,5	21 618,3
самовольное использование лесов	га	6	1,4	2,4	4	1,4	2,4
прочие лесонарушения		406	Х	3 852,0	406	Х	3 852,0

По результатам проведенных плановых и внеплановых проверок в 2018 году выдано 173 предписания об устранении нарушений лесного законодательства, исполнено в срок на конец года 80 предписаний, по 133 предписаниям срок исполнения не наступил, 79 предписания не выполнено.

В 2018 году выявляемость виновников лесонарушений составила 38 % (по числу случаев), 11,3 % (по причиненному ущербу), исполнение штрафов: 68 % (по сумме), по количеству исполненных штрафов 84 %. Взыскание ущерба причиненного нарушениями лесного законодательства - 5 % (от общего ущерба, причиненного установленными лицами).

За период с 2016 года по 2018 года выдано предписаний:

2016 год – 134;

2017 год – 157;

2018 год – 173.

По состоянию на 27 июня 2019 года проведено всего 13 357 проверок, в том числе, 8 828 проверок по исполнению лесопользователями обязательных требований лесного законодательства и условий договоров, 261 плановых (рейдовых) осмотров, 3941 патрулирование лесных участков, в том числе 839 проверочных мероприятий совместно с правоохранительными органами.

Государственными лесными инспекторами возбуждено 3 818 административных производств, наложено 2 068 административных штрафов на общую сумму 25 779,6 тыс. рублей, вынесено 303 предупреждения.

Обобщенная информация о количестве возбужденных дел об административных правонарушениях, назначенных и взысканных штрафах за 2016-2018 годы, представлена в таблице:

Год	Единиц измерений	Возбуждено дел об административных правонарушениях			Назначено административных штрафов			Взыскано административных штрафов		
		Граждан	Должн. лиц	Юрид. лиц	Граждан	Должн. лиц	Юрид. лиц	Граждан	Должн. лиц	Юрид. лиц
2016 год	ед.	765	1 030	1 055	1 343	1 009	682	897	703	393
	тыс. руб.	X	X	X	3 289,8	11 078,3	25 745,0	2 114,3	7 905,4	15 394,5
2017 год	ед.	1 284	1 693	1 229	1 789	1 556	587	1 305	1 422	506
	тыс. руб.	X	X	X	4 415,1	16 536,8	44 004,5	2 843,4	15 229,1	25 094,1
2018 год	ед.	1 679	2 338	2 504	1 862	1 833	1 209	1 659	1 631	823
	тыс. руб.	X	X	X	4 053,1	18 043,6	70 620,0	3 390,5	16 776,3	42 738,4

Также Министерством проводится:

- работа по расторжению договоров аренды лесных участков (за последние три года расторгнуто 54 договора аренды лесных участков (в 2019 году расторгнуто 4 договора по заготовке древесины);

- предъявление исковых заявлений по взысканию причиненного вреда, неустоек.

Изложенное свидетельствует, что количество случаев лесонарушений ежегодно снижается. Основной объем лесонарушений приходится на незаконную рубку лесных насаждений (в 2016 году – 94 %, в 2017 году – 96 %, в 2018 году – 86 % от общего количества лесонарушений).

Ущерб от выявленных лесонарушений составил в 2016 году - 5 488 958,0 тыс. рублей, в 2017 году - 5 540 417,0 тыс. рублей, в 2018 году - 4 423 648,0 тыс. рублей.

Как отмечают Министерство, прокуратура Иркутской области и правоохранительные органы, выявление фактов незаконных рубок происходит путем проведения проверочных мероприятий государственными лесными инспекторами, а также по результатам дистанционного мониторинга использования лесов.

По мнению ГУ МВД России по Иркутской области, полученному в ходе проведения контрольного мероприятия, организация лесного надзора за лесопользователями неэффективна. Специалистами лесного хозяйства нарушения лесного законодательства, как в арендованных лесных участках, так и в лесном фонде в целом, не пресекаются. Преступления, совершенные в арендованных лесах, как правило, выявляются не инспекторами федерального государственного лесного надзора, а дистанционным мониторингом использования лесов.

Причем по результатам дистанционного мониторинга выявляется большой объем незаконных рубок. Раскрытие преступлений, совершенных в условиях неочевидности, обнаружение уже состоявшейся незаконной рубки, приводит к снижению раскрываемости. Так в 2018 году объем незаконных рубок составил 569,7 тыс. м³, из них 402,4 тыс. м³ выявлено мониторингом (в 2017 году более 80% незаконных рубок).

В соответствии с Нормативами патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), утвержденными приказом Минприроды РФ от 21.01.2014 № 21, на территории Иркутской области площадь патрулирования на 1 инспектора не должна превышать 110 тысяч га. В

2018 году штатная численность должностных лиц составляла 631 единицы, но фактически занятых 464. По фактически занятым должностям на 1 должностное лицо, осуществляющее федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), федеральный государственный пожарный надзор в лесах, приходится 149,6 тыс. га контролируемой площади, что превышает норматив и не обеспечивает качество осуществления надзора, что является одной из причин неэффективности надзора.

Цель 3. Анализ законности и эффективности использования финансовых ресурсов.

3.1. Анализ системы финансирования лесного хозяйства Иркутской области, источников и объемов финансирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Финансирование лесного хозяйства Иркутской области осуществляется за счет средств федерального и областного бюджетов, средств областных государственных учреждений, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, и средств арендаторов участков лесного фонда.

В силу ст. 83 ЛК РФ финансовое обеспечение переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных федеральных полномочий в области лесных отношений осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Объемы доходов в форме субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений за 2016-2019 годы, предусмотренные областными бюджетами³⁵, представлены в таблице.

Наименование	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
	План на начало года	Исполнение	План на начало года	Исполнение	План на начало года	Исполнение	План на начало года	Закон об областном бюджете (в ред. от 31.05.2019 № 41-ОЗ)
КБК	000 2 02 03018 02 0000 151		000 2 02 35129 02 0000 151		000 2 02 35129 02 0000 151		000 2 02 35129 02 0000 150	
Объем субвенции, тыс. рублей	776 057,7	917 954,5	791 122,4	855 981,6	1 106 248,3	1 206 339,7	1 212 103,1	1 212 103,1

В 2019 году кроме субвенции бюджетам субъектов РФ на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений Иркутской области предоставлены еще две субвенции, которые предусмотрены в областном бюджете в редакции Закона Иркутской области от 31.05.2019 № 41-ОЗ в следующих объемах:

Наименование	КБК	Сумма, тыс. рублей
Субвенции бюджетам на оснащение учреждений, выполняющих мероприятия по воспроизводству лесов, специализированной лесохозяйственной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению	000 2 02 35430 00 0000 150	19 612,1

³⁵ Закон Иркутской области от 23.12.2015 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год»; Закон Иркутской области от 21.12.2016 № 121-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»; Закон Иркутской области от 18.12.2017 № 98-ОЗ «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»; Закон Иркутской области от 17.12.2018 № 131-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Субвенции бюджетам на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров	000 2 02 35432 00 0000 150	147 854,3
Всего		167 466,4

В силу ст.ст. 19, 29.1 ЛК РФ, ст.ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ, ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ источником финансирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов являются средства автономных и бюджетных учреждений от приносящей доход деятельности.

На арендаторов лесных участков возлагается обязанность осуществлять мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов.

Объемы финансового обеспечения мероприятий в разрезе источников представлены в таблице.

Направление	2016 год (факт)	2017 год (факт)	2018 год (факт)	тыс. рублей 2019 год (Закон от 31.05.2019 № 41-ОЗ)
Федеральный бюджет	917 954,5	855 905,7	1 206 339,7	1 379 569,5
Областной бюджет	369 713,9	558 743,8	566 761,9	880 124,5
Всего за счет бюджетов	1 287 678,4	1 414 649,5	1 773 101,6	2 259 694,0
Доходы государственных учреждений от приносящей доход деятельности*	4 099 896,5	1 703 246,3	1 445 221,4	1 613 459,2
Средства арендаторов**	1 248 269,7	2 216 832,3	2 206 710,7	2 670 761,8
Итого	6 635 834,6	5 334 728,1	5 425 033,7	6 543 915,2

* в соответствии с прогнозным ресурсным обеспечением подпрограммы «Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области» на 2014-2020 годы Государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2014-2020 годы; Государственной программы Иркутской области «Развитие лесного хозяйства» на 2019-2024 годы.

** в соответствии с данными альбомов форм защиты бюджетных проектировок.

В 2016 году прогнозируемый объем доходов государственных учреждений от приносящей доход деятельности был отражен некорректно (необоснованно завышен).

Как видно, в общем объеме финансирования лесного хозяйства за счет средств бюджетов, финансовое обеспечение за счет средств областного бюджета составляло в 2016 году - 28,7%, в 2017 году - 39,5%, в 2018 году - 32%, в 2019 году - 38,9%.

3.2. Обоснованность формирования и предоставления бюджетных средств (федерального бюджета и бюджета Иркутской области), направляемых на реализацию отдельных полномочий в области лесных отношений, в том числе в части осуществления лесного надзора.

Показатели доведенных объемов бюджетных ассигнований областного бюджета на начало и конец каждого финансового года за проверяемый период 2016-2018 годов и истекший период 2019 года отражены в таблице³⁶.

Наименование	Источ- ник средс- тв	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
		На 01.01.2016	На 31.12.2016	На 01.01.2017	На 30.12.2017	На 01.01.2018	На 31.12.2018*	На 01.01.2019	На 04.06.2019**
		х	х	х	х	х	х	х	х
Всего	х	964 632,6	1 304 017,4	1 084 369,5	1 414 744,0	1 666 191,7	1 774 169,8	1 694 816,5	2 259 694,0
Охрана, защита и воспроизводство лесов Иркутской области	Всего	332 820,4	643 077,0	391 727,6	677 031,2	782 811,2	810 553,3	780 331,4	1 330 297,4
	ФБ	246 820,4	406 538,2	217 735,1	282 594,8	396 639,8	416 981,9	413 196,3	580 337,7
	ОБ	86 000,0	236 538,8	173 992,5	394 436,4	386 171,4	393 571,4	367 135,1	749 959,7
Государственное управление в сфере лесного хозяйства	Всего	641 272,2	660 940,4	692 641,9	737 712,8	883 380,5	963 616,5	914 485,1	929 396,6
	ФБ	565 319,9	526 379,2	573 387,3	573 387,3	709 608,5	789 844,5	798 906,8	799 231,8
	ОБ	75 952,3	134 561,2	119 254,6	164 325,5	173 772,0	173 772,0	115 578,3	130 164,8

³⁶ Показатели доведенных объемов бюджетных ассигнований выше, чем фактическое исполнение.

**** по данным уточненной сводной бюджетной росписи областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов**

Согласно сведениям годовой бухгалтерской отчетности Министерства (форма 0503169) «Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности» кредиторская задолженность по тушению лесных пожаров отражена в таблице.

Письмо Минсельхоза РФ от 10.11.2009 № АС-05-54/7018 «О рекомендациях по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенций из федерального бюджета, предоставляемых на осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ переданных отдельных полномочий РФ в области лесных отношений».

тыс. рублей

Годовой отчет	Сумма кредиторской задолженности
на 01.01.2015	52 177,3
на 01.01.2016	84 473,7
на 01.01.2017	93 713,4
на 01.01.2018	101 858,0
на 01.01.2019	0,0

Как видно, с 2014 года по 2018 год сумма кредиторской задолженности по оплате расходов на тушение пожаров ежегодно росла. Полностью погашена кредиторская задолженность была лишь в 2018 году. По состоянию на 01.01.2019 в форме 0503169 «Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности» кредиторская задолженность отсутствовала.

Причиной образования кредиторской задолженности за выполнение работ по тушению пожаров являлось недостаточное их финансирование за счет федерального бюджета, а также отсутствие на федеральном уровне нормативного правового акта, принятого Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации или Рослесхозом, устанавливающего порядок учета затрат на тушение пожаров и основания возникновения у субъектов РФ кредиторской задолженности при использовании субвенции бюджетам на осуществление отдельных полномочий в области лесных отношений, а также порядок ее санкционирования и погашения.

На 2019 год впервые предусмотрена субвенция на тушение пожаров в объеме фактических затрат предыдущего года - на ликвидацию лесного пожара силами наземных пожарных формирований и парашютно-десантной службы предусмотрено в сумме 103615,4 тыс. рублей.

В предыдущие годы не предоставлялись субвенции на приобретение лесопожарной техники. Предусмотренные в 2016 году средства федерального бюджета в объеме 14 958,7 тыс. рублей на приобретение лесопожарной техники фактически не были предоставлены.

Увеличение объема финансирования из федерального бюджета на 2019 год по сравнению с первоначально предусмотренными ассигнованиями, связано с увеличением объем финансирования на приобретение специализированной лесохозяйственной техники и оборудования для проведения комплекса мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению (19 612,1 тыс. рублей); лесопожарной техники и оборудования для проведения комплекса мероприятий по охране лесов от пожаров (147 854,3 тыс. рублей).

На 2019 год из общего объема финансирования 2 259 694,0 тыс. рублей на мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов приходится 58,9% (1 330 297,4 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 580 337,7 тыс. рублей, за счет средств областного бюджета - 749 959,7 тыс. рублей, или 56,4%).

Остальная часть финансирования (929 396,6 тыс. рублей) приходится на государственное управление в сфере лесного хозяйства (в том числе, 12,6% за счет средств областного бюджета).

Бюджетный кодекс РФ допускает использование средств бюджетов субъектов РФ на финансовое обеспечение переданных федеральных полномочий в случае, если превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций (абз.2 ч. 4 ст. 85 БК РФ).

Лесным кодексом не урегулированы отношения, связанные с возможностью субъектов РФ, которым переданы полномочия в лесной сфере, осуществлять их финансовое обеспечение за счет собственных средств бюджетов субъектов РФ.

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» (далее – Закон Иркутской области № 64-ОЗ) 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.

Однако основания осуществления расходов областного бюджета на финансирование переданных федеральных полномочий в лесной сфере Законом Иркутской области № 64-ОЗ не предусмотрены. Цели, направления и порядок формирования расходов областного бюджета Законом Иркутской области № 64-ОЗ не предусмотрены.

Порядок и методика планирования бюджетных ассигнований областного бюджета утверждены приказом министерства финансов Иркутской области от 06.08.2012 № 35н-мпр. Им также не предусмотрен порядок формирования расходов за счет средств областного бюджета на финансирование переданных федеральных полномочий.

Фактически ежегодно планируются и осуществляются расходы областного бюджета на лесную отрасль. Причем доля их с 28,7% в 2016 году выросла в 2019 году до 38,9%. В отсутствие достаточных правовых оснований Иркутская область содержит за счет собственных средств базу авиационной охраны лесов, пожарно-химические станции 3 типа. Между тем содержанием этой деятельности является поддержание в постоянной готовности сил и средств в целях мониторинга пожарной опасности, тушения лесных пожаров. По принципу Государственной противопожарной службы, деятельность этих подразделений не может быть приостановлена или прекращена на время (вне пожароопасного периода). Соответственно, поддержание сил и средств в указанных целях влечет финансирование за счет средств федерального бюджета.

КСП области отмечает, что, принимая во внимание совершенствование федерального законодательства⁴⁰, на федеральном уровне должны быть пересмотрены подходы к формированию объемов субвенции с учетом необходимости содержания и оснащения лесопожарных формирований субъектов РФ.

В 2019 году субвенция на мероприятия по проведению лесоустройства на землях лесного фонда в объеме 47 700,0 тыс. рублей из федерального бюджета предусмотрена на условиях долевого финансирования за счет средств областного бюджета в том же объеме. Для чего в 2019 году в областной бюджет были внесены соответствующие изменения.

Исходя из ч. 3 ст. 83 ЛК РФ, порядка расходования субвенции, установленного Правительством РФ⁴¹, общий объем субвенций, предоставляемых для осуществления полномочий, переданных в соответствии с ч. 1 ст. 83 ЛК РФ, подлежал определению и распределению исходя из эксплуатационных лесов, защитных лесов, интенсивности их использования, численности проживающего на территориях соответствующих субъектов РФ населения, показателей пожарной опасности лесов по методике, утвержденной Правительством РФ⁴².

⁴⁰ Распоряжение Правительства РФ от 19.07.2019 № 1605-р «Об утверждении нормативов обеспеченности субъекта Российской Федерации лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием, противопожарным снаряжением и инвентарем, иными средствами предупреждения и тушения лесных пожаров».

⁴¹ Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление отдельных полномочий РФ в области лесных отношений, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 837.

В проверяемом периоде корректировались три раза: от 25.05.2016 № 464, от 13.01.2017 № 6, от 13.02.2019 № 139.

⁴² Методика распределения между субъектами Российской Федерации субвенций из федерального бюджета для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, реализация которых передана органам государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 838 (далее-Методика № 838).

В 2016-2017 г.г. вопреки п. 3 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 837, перечень мероприятий по осуществлению переданных полномочий не был предусмотрен. Направления расходования субвенции фактически устанавливались в альбомах форм защиты бюджетных проектировок.

Такой перечень утвержден лишь 13.06.2018 приказом № 257.⁴³

Направления расходов субвенции на управление в сфере лесного хозяйства фактически определены Постановлением Правительства РФ от 13.02.2019 № 139 «О внесении изменений в Правила 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».

Приказами Рослесхоза ежегодно (от 23.11.2015 № 428, от 04.10.2016 № 420; 03.11.2017 № 623; от 07.11.2018 № 912) определялся порядок составления и представления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области лесных отношений, документов, необходимых для проведения дистанционной защиты бюджетных проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций субъектам Российской Федерации на реализацию полномочий в области лесных отношений, и утверждения плановых показателей поступления в бюджетную систему Российской Федерации платы за использование лесов на очередной финансовый год.

Альбомы форм защиты бюджетных проектировок органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений на очередной финансовый год (трехлетний период) с учетом показателей лесных планов и лесохозяйственных регламентов (далее - альбом форм защиты бюджетных проектировок) в 2016-2018 годах формировались Министерством в электронном виде, с 2019 года документы для защиты составляются в специальном программном обеспечении.

Итоги защиты бюджетных проектировок ежегодно оформлялись Протоколами Рослесхоза от 27.11.2015 № ВШ-13/449-пр; от 02.12.2016 № ВШ-13/697-пр; от 30.11.2017 № ВШ-13/581-пр; от 23.11.2018 № ИВ-13/179-пр. Планируемые Министерством объемы расходов в альбомах форм защиты бюджетных проектировок согласовывались Рослесхозом в полном объеме.

В перечне отдельных должностей в территориальных подразделениях исполнительных органов государственной власти Иркутской области, на которые возложены функции государственного контроля или надзора, предусмотрены должности главного, старшего государственного инспектора, государственного инспектора⁴⁴.

Перечни должностных лиц Министерства, осуществляющих переданные полномочия федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), были утверждены приказом агентства лесного хозяйства Иркутской области от 03.09.2013 № 18-агпр и приказами Министерства лесного комплекса Иркутской области от 21.11.2016 № 56-мпр, от 28.11.2017 № 106-мпр, от 23.07.2018 № 54-мпр.

С учетом Нормативов патрулирования лесов должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану)», утвержденных приказом Минприроды России от 21.01.2014 № 21, на одного государственного лесного инспектора установлен норматив патрулирования не более 110

⁴³ Перечень мероприятий по осуществлению отдельных полномочий РФ в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов РФ, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.06.2018 № 257.

⁴⁴ Закон Иркутской области от 24.12.2007 № 137-ОЗ «О Реестре должностей государственной гражданской службы Иркутской области» (далее – Реестр должностей).

тыс. га. С учетом контролируемой площади земель лесного фонда Иркутской области (69 418,3 тыс. га⁴⁵) количество лесных инспекторов в Иркутской области должно составлять не менее 631 человека (письмо Федерального агентства лесного хозяйства от 01.02.2018 № ЕК-07-27/1484).

Согласно данным формы 8-ОИП «Сведения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)» (далее – 8-ОИП) в проверяемом периоде фактическое количество должностных лиц, осуществляющих переданные полномочия в области федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), было меньше, чем плановое, что отражено в таблице.

Наименование	2016 год		2017 год		2018 год	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Министерство	21	20	21	13	26	17
Территориальные управления Министерства	422	386	422	420	605	464
Всего	443	406	443	433	631	481

В 2018 году плановая численность лесной охраны увеличена на 188 человек (постановление Правительства Иркутской области от 13.06.2018 № 436-пп). Фактическая составила 481 ед. В 2016-2017 годах должностные лица, осуществляющие федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), были государственными гражданскими служащими.

Как следует из данных отчета 8-ОИП за 2016-2018 годы, в 2018 году из 481 ед. фактической штатной численности лесной охраны только 398 человек – государственные гражданские служащие. Фактическое увеличение к численности 2017 года составило 85 ед., что отражено в таблице.

Год	Всего должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), ед.	Из них государственные гражданские служащие, ед.	Всего должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану), ед.	Из них государственные гражданские служащие, ед.
	По штату	По штату	Факт	Факт
2016	443	443	406	406
2017	443	443	443	443
2018	631	528	481	398

Годовой фонд оплаты труда работников органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, за счет субвенции из федерального бюджета, определяется⁴⁶ из расчета 53,2 окладов в год - для основных работников органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений на основании статьи 51 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», и 40 окладов в год - для работников

⁴⁵ Постановление Губернатора Иркутской области от 09.02.2009 № 23-п «Об утверждении Лесного плана Иркутской области».

⁴⁶ П.п. 3, 5, 6 Приказа Минприроды России от 14.12.2015 № 534 «Об утверждении Порядка определения расходов на осуществление органом государственной власти субъекта Российской Федерации переданных отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в расчете на 1 гектар эксплуатационных и защитных лесов на территории субъекта Российской Федерации».

младшего обслуживающего персонала (водители служебного и легкового автотранспорта, рабочие по охране и обслуживанию зданий, сторожа, уборщицы и иной обслуживающий персонал) в соответствии Приложением № 1 к приказу Рослесхоза от 06.10.2008 № 280⁴⁷.

В субъектах Российской Федерации, в которых мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов осуществляются в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, размер фонда заработной платы рассчитывается с учетом районного коэффициента и процентной надбавки в соответствии со статьей 316 Трудового кодекса Российской Федерации.

В Иркутской области в нарушение п. 7 ст. 51 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пункта 7 статьи 18 Закона Иркутской области № 2-ОЗ⁴⁸ отсутствует нормативный правовой акт Губернатора Иркутской области, устанавливающий порядок формирования фонда оплаты труда областных государственных гражданских служащих.

Для формирования фонда оплаты труда областных государственных служащих принимается сумма окладов 76. При этом п.2 ст. 18 Закона Иркутской области № 2-ОЗ не содержит точное количество окладов, а также не устанавливается порядок расчета районного коэффициента и процентной надбавки в случае, если в органах власти существуют дифференцированные надбавки и коэффициенты (территориальные подразделения Министерства находятся в разных районах области).

В условиях недостаточного правового регулирования отношений Министерством при формировании фонда оплаты труда по территориальным отделам (управлениям) учитывалось 62 размера должностных окладов, тогда как по аппарату Министерства общее количество должностных окладов принималось равным 76.

КСП области отмечает, что формирование расходов на оплату труда областных государственных гражданских служащих исполнительного органа государственной власти Иркутской области должно осуществляться, исходя из правового регулирования этих отношений в Иркутской области по единым правилам. Принимая во внимание, что Закон Иркутской области № 2-ОЗ является расходным обязательством Иркутской области, то разница в объемах расходов на оплату труда, исчисленных в рамках субвенции и осуществляемых в рамках правового регулирования Иркутской области, должна финансироваться за счет средств областного бюджета в соответствии с абз.2 ч.2 ст. 85 БК РФ.

По данным альбомов форм защиты бюджетных проектировок бюджетные ассигнования на фонд оплаты труда Министерства, в том числе фонд оплаты труда лесных государственных инспекторов, отражены в таблице.

тыс. рублей

Наименование	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ	ФБ	ОБ
Министерство								
ФОТ	478 642,9	75 952,3	481 246,9	90 952,3	657 932,8	144 705,8	738 234,0	82 046,4
Заработная плата	367 621,3	60 952,3	369 621,3	72 652,3	505 324,7	111 141,2	567 000,0	63 015,6
Начисления на выплаты	111 021,6	15 000,0	111 625,6	18 300,0	152 608,1	33 564,6	171 234,0	19 030,8

⁴⁷ Приказ Рослесхоза от 06.10.2008 № 280 «Об утверждении примерных положений по оплате труда работников федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Рослесхоза».

⁴⁸ Закон Иркутской области от 04.04.2008 № 2-ОЗ «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» (далее-Закон Иркутской области № 2-ОЗ).

по оплате труда								
из них на лесных государственных инспекторов								
ФОТ			171 536,7	46 409,5	277 999,1	49 004,4	290 732,8	32 303,7
Заработная плата			131 748,6	35 644,8	213 517,0	37 637,8	223 297,1	24 810,8
Начисления на выплаты по оплате труда			39 788,1	10 764,7	64 482,1	11 366,6	67 435,7	7 492,9

В общем объеме фонда оплаты труда расходы на лесных государственных инспекторов составили в 2017 году - 38%, в том числе заработная плата – 29%, в 2018 году – 40%, в том числе заработная плата – 31%, в 2019 году – 39%, в том числе заработная плата – 30 %.

Анализ средней месячной заработной платы областных государственных служащих в аппарате Министерства и его территориальных подразделениях согласно штатным расписаниям за 2017-2019 годы показал, что по должности «начальник отдела» в 2017 году средняя месячная заработная плата в Министерстве и лесничествах была примерно на одном уровне. В 2018 и 2019 годах средняя месячная заработная плата в Министерстве на 26 % (или на 13 060 рублей) и 28 % (или на 14 529 рублей) соответственно выше, чем в лесничествах. Однако, учитывая, что часть территориальных подразделений находится на территории районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, то средняя месячная заработная плата в лесничествах должна быть выше, чем в Министерстве. Анализ представлен в таблице.

Наименование	2017 год		2018 год		2019 год	
	Министерство	Лесничества	Министерство	Лесничества	Министерство	Лесничества
	Штатное расписание от 15.06.2016		Штатное расписание от 16.10.2017		Штатное расписание от 19.10.2018	
начальник отдела	52 099	52 693	50 972	37 912	53 419	38 890
заместитель начальника отдела	38 235	44 018	37 264	35 075	39 665	35 953
главный специалист-эксперт	28 421	32 455	25 542	28 908	27 169	30 244

По должностям «заместитель начальника отдела» и «главный специалист-эксперт» в 2017 году уровень средней месячной заработной платы выше на 14 %, чем в Министерстве, в 2018 и 2019 годах ниже на 6 % и на 10 % соответственно, чем в Министерстве.

Бюджетные ассигнования формируются на фонд оплаты труда Министерства в соответствии со штатным расписанием, куда включены и должностные лица территориальных подразделений.

3.3. Обоснованность формирования и объемы субсидий на выполнение государственного задания подведомственным Министерству учреждениям на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов.

Согласно распоряжению Правительства Иркутской области от 01.12.2017 № 678-рп осуществлена реорганизация учреждений, подведомственных Министерству, путем присоединения к ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» областных автономных учреждений – лесхозов, ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов», ОГАУ «Региональный лесопожарный центр», ОГАУ «Региональный центр лесовосстановления». Согласно уставу учреждения, утвержденному 23.11.2018, в структуре учреждения создано 27 филиалов.

С 2018 года в ведении Министерства находилось три действующих областных государственных автономных учреждения (ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз») и 8 недействующих (из них на момент проведения контрольного мероприятия ликвидировано 2).

Государственное задание для автономного учреждения согласно п. 2 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

В 2016 году государственные задания выдавались 31 государственному учреждению, в том числе 1 областному государственному бюджетному учреждению и 30 областным государственным автономным учреждениям, в 2017 году и начале 2018 года – 32 государственным учреждениям, в том числе 1 ОГБУ и 31 ОГАУ. С марта 2018 года и в 2019 году – 3 ОГАУ.

Государственные задания ежегодно утверждались агентством лесного хозяйства Иркутской области на 2016 год, Министерством на 2017-2019 г.г.с соблюдением срока, установленного пунктом 2 Порядка № 348-пп: не позднее одного месяца со дня официального опубликования закона Иркутской области об областном бюджете.

С 01.01.2019 государственные задания сформированы в соответствии с региональным перечнем, который формируется, ведется и утверждается в электронной форме в автоматизированной информационной системе «АЦК-Планирование» согласно Порядку № 348-пп.

Организация выполнения лесохозяйственных работ до 2018 года была построена таким образом, что учреждения, подведомственные Министерству, выполняли работы на территории нескольких лесничеств, что создавало риски необъективного формирования объемов работ, учета и контроля выполненных работ, поскольку контроль был возложен на территориальные отделы (лесничества).⁴⁹ Не исключена эта практика и с созданием единого лесхоза. В 2018 году на территории Балаганского лесничества одни и те же работы выполнялись ОГАУ «Балаганский лесхоз» и ОГАУ «Лесхоз Иркутской области». В 2019 году на территории Мамского лесничества работы выполняли два учреждения: ОГАУ «ИркутскЛеспроект» и ОГАУ «Лесхоз Иркутской области». Деятельность филиалов ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» также не совпадает с границами лесничеств.

С изменением наименований структурных подразделений Министерства, изменением структуры и характера деятельности подведомственных учреждений Порядок мониторинга и контроля исполнения государственного задания и отчетности об исполнении государственного задания, утвержденный приказом от 25.01.2017 № 4-мпр, не корректировался.

Фактически контроль за обеспечением исполнения государственного задания, приемкой выполненных работ и подписание отчетов о выполнении государственного задания возлагается на начальников территориальных управлений Министерства распоряжениями об утверждении соответствующего государственного задания.

Министерством, в нарушение пп. 52, 54 Порядка № 348-пп ежегодная оценка выполнения государственных заданий учреждений не осуществлялась, на официальном сайте не размещалась. Нельзя признать достаточной размещенную на сайте Министерства информацию о то, что ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» выполнило государственное

⁴⁹ Приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 25.01.2017 № 4-мпр «Об утверждении Порядка определения нормативных затрат, связанных с выполнением работ областными государственными учреждениями Иркутской области, учредителем которых является министерство лесного комплекса Иркутской области, Порядка мониторинга и контроля исполнения государственного задания и отчетности об исполнении государственного задания» (далее- Порядок, утвержденный приказом Министерства от 25.01.2017 № 4-мпр).

задание за 2018 год на 85%. Оценка исполнения государственных заданий ОГАУ «ИркутскЛеспроект» и ОГАУ «Балаганский лесхоз», в том числе с учетом видов деятельности, учредителем не дана.

Согласно п. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

В Иркутской области отношения, связанные с формированием государственного задания и его финансовым обеспечением, урегулированы Порядком формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями Иркутской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания и определения объема и условий предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), и на иные цели, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп (далее - Порядок № 348-пп).

По мнению КСП области, в правовом регулировании отношений, связанных с финансовым обеспечением выполнения работ, в том числе в лесной сфере, имеется ряд правовых пробелов и неопределенностей.

Деятельность в лесной сфере, в основном, осуществляется путем выполнения работ.

Бюджетный кодекс РФ не обязывает при определении объема финансового обеспечения выполнения государственного задания использовать нормативные затраты на выполнение работ (абз.3 ч.4 ст. 69.2, ст. 78.1). Пунктами 11, 12, 31-34 Порядка № 348-пп предусмотрено рассчитывать нормативные затраты на работы и формировать объемы финансового обеспечения государственного задания на выполнение работ с учетом нормативных затрат. Однако не предусмотрено формирование нормативных затрат на выполнение работ с учетом доходов от приносящей доход деятельности и уменьшение объема субсидии на объем доходов от приносящей доход деятельности. Под платной деятельностью, доходы от которой подлежат учету (п.п.12, 14 Порядка № 348-пп), понимаются услуги (работы), выполняемые для физических и юридических лиц за плату, что не равнозначно понятию «деятельность, приносящая доход», которая осуществляется, исходя из иных видов деятельности учреждений. Причем применение в Порядке № 348-пп термина «платная деятельность» не увязано с основными или иными видами деятельности, что создает неопределенность применения этих норм.

Лесной кодекс РФ, Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.12.2006 № 837, нормативные правовые акты Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Рослесхоза не определяют механизм финансирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, в случае, если органами государственной власти субъектов их выполнение возложено на бюджетные и автономные учреждения, с учетом доходов от приносящей доход деятельности.

Порядком, утвержденным приказом Министерства от 25.01.2017 № 4-мпр, предусмотрено определение нормативных затрат на выполнение работ. Нормативные затраты используются при расчете объема финансового обеспечения выполнения государственного задания на выполнение работ учреждениями (п. 2).

Данным документом не предусмотрен учет доходов от приносящей доход деятельности учреждений, подведомственных Министерству, не определен порядок расчета объемов доходов от приносящей доход деятельности.

В совокупности недостатки правового регулирования приводят к тому, что объемы доходов учреждений от приносящей доход деятельности (заготовки, переработки древесины, другой деятельности) не учитываются при определении объема субсидии на финансовое обеспечение государственного задания.

Норма ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, предусматривающая, что финансовое обеспечение основной деятельности автономного учреждения, государственного задания осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы РФ и иных не запрещенных федеральными законами источников, не находит развития в правовых актах в лесной сфере.

Фактически информация о том, что выполнение работ также осуществляется за счет внебюджетных средств, в том числе сформированных за счет доходов от реализации (переработки) древесины, полученной учреждением в соответствии с пунктом 3 статьи 19 ЛК РФ по договорам купли-продажи лесных насаждений, предусматривалась в государственных заданиях.

Так, вызывает много вопросов обоснованность формирования государственного задания и финансового обеспечения на работу «Локализация и ликвидация очагов вредных организмов», в содержание которой входят санитарно-оздоровительные мероприятия.

Как сообщает Министерство, формирование объемов работ по санитарно-оздоровительным мероприятиям осуществляется на основании служебных записок, предоставляемых территориальными управлениями Министерства, с учетом актов проведения лесопатологических обследований при организации работы по формированию государственных заданий на следующий год. Между тем, основанием формирования государственного задания должны являться результаты анализа актов лесопатологических обследований; наличие такого анализа и актов лесопатологического обследования на тот объем санитарно-оздоровительных рубок, соответственно, обоснованность этого объема, которые предусматривались ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» на 2018 год и на 2019 год, не нашло подтверждения в ходе проверок.

Норматив затрат на государственную работу «Локализация и ликвидация очагов вредных организмов» не установлен, применяется расчет 1 рубль за 1 куб. м. ликвидной древесины. По пояснению Министерства, такой норматив затрат из федерального бюджета принят, как минимальное финансирование за счет средств федерального бюджета в связи с тем, что на мероприятия по охране, защите и воспроизводству лесов федерального бюджета выделяется порядка 15-20 %, а остальные расходы покрываются за счет средств внебюджетных источников. При этом внебюджетные источники учреждения формируются также от продажи древесины, полученной при санитарно-оздоровительных мероприятиях.

Данный норматив затрат отражен под таблицей нормативных затрат, указанных в приложении № 21 нормативно технологической карты (НТК) на 2018 год, что не позволяет отнести данные нормативы к какому-либо столбцу данного приложения и оценить правильность их отражения и возможность применения.

Между тем, Порядком № 348-пп эти особенности формирования объема финансового обеспечения государственного задания не определены, и, как отмечено выше, отсутствует нормативный правовой акт, на основании которого применяются данные нормативы затрат. Расчет объема финансового обеспечения этой работы за счет доходов от приносящей доход деятельности отсутствует.

Согласно п. 12 Порядка № 348-пп, объем финансового обеспечения выполнения государственного задания определяется по формуле, основанной на расчете произведения нормативных затрат на оказание государственной работы, включенной в региональный перечень и объема государственной работы, установленной государственным заданием.

Расчеты в соответствии с Порядком № 348-пп при определении финансового обеспечения государственных работ «Локализация и ликвидация очагов вредных организмов, санитарно-оздоровительные мероприятия, сплошная санитарная рубка» и «Локализация и ликвидация очагов вредных организмов, санитарно-оздоровительные мероприятия, выборочная санитарная рубка», не осуществлены. Фактически осуществлены условные расчеты, без применения утвержденных нормативных затрат и объемов государственного задания, выраженных в площади (в га).

Как полагает КСП области, изложенные факты являются следствием недостатков правового регулирования отношений по осуществлению работ по охране, защите, воспроизводству лесов, в том числе, санитарно-оздоровительных мероприятий, которое не согласовано с нормами законодательства об автономных учреждениях и бюджетного законодательства.

Динамика объемов финансирования санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах, за счет субвенции из федерального бюджета за 2016-2019 годы представлена в таблице.

Наименование	2016 год		2017 год		2018 год		2019 год	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт на 01.07.2019
Санитарно-оздоровительные мероприятия в лесах	45 218,4	45 218,4	1 988,3	1 974,3	2 301,2	2 301,2	3 118,9	0,0

Из таблицы видно, что объемы финансирования работ за счет бюджетных средств предусматриваются незначительные.

Формирование и доведение государственного задания в виде государственной работы по тушению пожаров в лесах не соответствует положениям ст. 69.2 БК РФ, Порядка № 348-пп. Работы по тушению пожаров в лесах не являются нормируемой государственной работой, по данной работе не определены заранее установленные объемы, соответственно не может быть определено нормируемое финансовое обеспечение выполнения работ, отсутствуют нормативы определения затрат.

В расчетах финансового обеспечения государственных заданий отсутствуют расчеты на государственную работу по тушению лесных пожаров, а в нормативно-технологических картах не установлены затраты на тушение пожаров.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что планирование финансового обеспечения государственных заданий подведомственных учреждений на тушение лесных пожаров в 2016-2017 годах не осуществлялось. По пояснению должностных лиц Министерства Рослесхозом в 2016-2017 годах ежегодно предусматривались и доводились лимиты на тушение лесных пожаров в размере 30 000,0 тыс. рублей. На 2018 -2019 годы Министерством планирование осуществлено из расчета среднего значения затрат, направленных на тушение лесных пожаров, за предыдущие 5 лет, в связи с увеличением Рослесхозом размера субвенции.

КСП области соглашается с пояснением Министерства о том, что поскольку пожар - это неконтролируемое горение, то исключается возможность формирования и утверждения государственного задания на тушение пожаров. Большой объем тушения лесных пожаров приходится на режимы «Повышенная готовность» или «Чрезвычайная ситуация».

Финансирование расходов на тушение пожаров осуществляется исходя из фактических затрат. Нормирование затрат на тушение пожаров для расчета субсидии на выполнение государственного задания невозможно установить, поскольку содержание и

объем расходов на их тушение зависят от многих факторов, в том числе погодных факторов, характера пожаров.

Формирование государственного задания на выполнение работ требует от учредителя адекватного финансового обеспечения в расчете на финансовый год. Однако вопреки законодательству государственное задание на тушение пожаров финансово не обеспечивалось. В начале года с учетом выделенного финансирования на эти цели субсидия на выполнение государственного задания предоставлялась в незначительных размерах. В течение финансового года на основании заявок, с приложением подтверждающих документов, субсидия на выполнение государственного задания на тушение лесных пожаров увеличивалась с учетом фактически понесенных учреждением затрат, а законодательством не предусмотрено увеличение субсидии на выполнение государственного задания по фактическим затратам.

Причиной указанных нарушений является недостаточное правовое регулирование отношений, связанных с финансовым обеспечением работ по тушению лесных пожаров. Как отмечала КСП области в настоящем отчете, в федеральных нормативных правовых актах предусмотрено финансовое обеспечение расходов на тушение пожаров, исходя из фактических затрат.

Поскольку законодательство не содержит исключений в части обеспечения финансирования государственного задания, исходя из нормативных затрат, в действиях должностных лиц Министерства усматриваются признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 15.15.15 КоАП РФ.

КСП области не инициировала возбуждение дела об административном правонарушении, поскольку должностные лица Министерства действовали в условиях непреодолимых объективных обстоятельств.

Государственное задание ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» от 29.12.2017 № 29 в течение 2018 года изменялось 6 раз. К соглашению о предоставлении субсидии заключались дополнительные соглашения.

Информация отражена в таблице.

Соглашение	Сумма по соглашению, тыс. руб.	Доп. Соглашение	Сумма по доп. Соглашению, тыс. рублей	Дополнительное изменение
№ 29 от 26.02.2018	ФБ - 27,3	№ 1 от 30.03.2018	ФБ - 277 033,3 ОБ - 233 114,8 Всего - 510 148,1	1. В связи с реорганизацией к ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» присоединено 28 учреждений; 2. Изменение графика перечисления субсидии; 3. Изменение платежных реквизитов сторон
		№ 2 от 01.06.2018	ФБ - 277 551,3 ОБ - 233 114,9 Всего - 510 666,2	изменение графика перечисления субсидии
		№ 3 от 16.06.2018	-	изменение графика перечисления субсидии
		№ 4 от 19.10.2018	ФБ - 277 367,2 ОБ - 233 114,9 Всего - 510 482,1	изменение графика перечисления субсидии
		№ 5 от 24.10.2018	ФБ - 277 367,2 ОБ - 240 514,8 Всего - 517 882,0	изменение графика перечисления субсидии
		№ 6 от 17.12.2018	ФБ - 250 909,6 ОБ - 225 244,0 Всего - 476 154,4	изменение графика перечисления субсидии

Как видно из таблицы, финансовое обеспечение государственного задания в течение 2018 года значительно изменилось к его первоначальному объему.

При заключении соглашений о расторжении ранее заключенных соглашений с учреждениями объем невыполненных работ, установленных в государственных заданиях, не зафиксирован; отчет об исполнении государственного задания на момент расторжения соглашений в Министерство не предоставлялся.

Отчеты о выполнении государственного задания от 29.12.2017 № 29 за 2018 год представлены Министерству входящими в состав ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» филиалами, что не соответствует Порядку № 348-пп, поскольку государственное задание выдано не филиалам, а учреждению. Министерством (учредителем) это нарушение не только не пресечено, но действия подведомственного учреждения оценены как правомерные. По мнению Министерства, отчет о выполнении государственного задания предоставлялся ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» по мере согласования с филиалами ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», на территории которых проводятся работы. Однако такая позиция не соответствует правовому регулированию этих отношений и свидетельствует о недостаточном контроле Министерства за деятельностью учреждения.

Выполнение государственного задания за 2018 года составило 85 %.

КСП области отмечает, что пояснения о не полном выполнении государственного задания ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» отсутствуют, при этом графа 14 «Причина отклонения» в таблицах отчета о выполнении государственного задания предусматривает наличие такой информации.

Государственное задание на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов от 24.12.2018 № 1 утверждено распоряжением Министерства от 24.12.2018 № 4407-мр.

Соглашением о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на выполнение работ от 18.01.2019 № 1 на 2019 год субсидия предусмотрена в сумме 626 317,2 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета в размере 306 882,1 тыс. рублей (49 %), областного бюджета в размере 319 435,1 тыс. рублей (51 %).

В разрезе кодов бюджетной классификации доведенная субсидия на 2019 год отражена в таблице.

КБК	Источник	Сумма, тыс. рублей
843 0407 7710151290 621	ФБ	1 000,0
843 0407 7710251290 621		238 259,5
843 0407 7710351290 621		2 820,0
843 0407 771GA54290 621		64 802,6
Всего	ФБ	306 882,1
843 0407 7710120240 621	ОБ	8 111,4
843 0407 7710220240 621		151 773,3
843 0407 7710220260 621		159 550,4
Всего	ОБ	319 435,1
ИТОГО	ФБ+ОБ	626 317,2

КСП области отмечает, что сумма субсидии по соглашению (626 317,2 тыс. рублей) не соответствует Расчетам затрат на 2019 год (626 688,5 тыс. рублей), сформированным по нормативам, установленным НТК на 2019 год. Отклонение составляет 371,3 тыс. рублей.

В соответствии с пояснением Министерства данное отклонение сложилось в связи с формированием Закона Иркутской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов ранее, чем проводилась защита альбомов форм защиты бюджетных проектировок на 2019 год.

В 2019 году в государственное задание от 24.12.2018 № 1, утвержденное распоряжением Министерства от 24.12.2018 № 4407-мр, на основании документов,

представленных Министерством по состоянию на 01.07.2019, вносились изменения 2 раза, первый раз на основании подпункта «в» пункта 8 Порядка № 348-пп (выявление фактов, свидетельствующих о недостижении показателей государственного задания), второй раз на основании подпункта «а» пункта 8 Порядка № 348-пп (внесения изменений в нормативные правовые акты, на основании которых было сформировано государственное задание). Министерством корректировались объемы работ, в государственное задание вносились изменения путем его принятия в новой редакции.

В 2019 году в соглашение от 18.01.2019 № 1 вносились изменения 4 раза исходя из документов, представленных к проверке Министерством по состоянию на 01.07.2019.

Учреждение	Год	Соглашение	Сумма по соглашению, тыс. рублей	Доп. Соглашение	Сумма по доп. Соглашению, тыс. рублей	Дополнительное изменение
ОГАУ «Лесхоз Иркутской области»	2019	№ 1 от 18.01.2019	ФБ - 306 882,1 ОБ - 319 435,1 Всего - 626 317,2	№ 1 от 21.02.2019	-	Изменение порядка перечисления субсидии
				№ 2 от 01.03.2019	-	Изменение платежных реквизитов сторон
				№ 3 от 16.06.2018	-	изменение графика перечисления субсидии
				№ 4 от 19.06.2019	ФБ – 310 385,4 ОБ – 660 452,1 Всего – 970 837,5	изменение графика перечисления субсидии

В связи с изменением размера бюджетных ассигнований по результатам уточнения Закона Иркутской области об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (Закон Иркутской области от 31.05.2019 № 41-ОЗ) Министерством скорректирован размер субсидии на выполнение работ по государственному заданию и заключено дополнительное соглашение с ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» от 19.06.2019 № 4.

Увеличение размера субсидии составило 344 520,3 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета на 3 503,3 тыс. рублей, за счет средств областного бюджета на 341 017,0 тыс. рублей.

Отчеты о выполнении государственного задания от 24.12.2018 № 1 за первый квартал 2019 года представлены Министерству входящими в состав ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» филиалами, что является нарушением Порядка № 348-пп. Выполнение государственного задания за первый квартал 2019 года составило 10 %.

В 2018 году объем субсидий, предусмотренных ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ Балаганский лесхоз», ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», составил 606 097,4 тыс. рублей или 76,4 % от общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных уточненной бюджетной росписью Министерства, предусмотренных по КВР 600 в 2018 году.

В 2019 году объем субсидий, предусмотренных ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ Балаганский лесхоз», ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», соответствует предусмотренному объему финансирования по КВР 600.

По состоянию на 01.07.2019 фактически предоставлено субсидий на сумму 633 879,4 тыс. рублей, из них ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» - 633 865,1 тыс. рублей, ОГАУ «ИркутскЛеспроект» - 14,3 тыс. рублей.

Проверка показала, что Министерством выдавались государственные задания подведомственным учреждениям ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз», и осуществлялось их финансовое обеспечение без учета цели их создания, в незначительных объемах, формально. Основная деятельность этих учреждений была

направлена на выполнение коммерческих работ, целью которых являлось извлечение прибыли, вопреки ст.ст. 2,4 Федерального закона № 174-ФЗ, ст. 50 ГК РФ.

Так, государственным заданием ОГАУ «ИркутскЛеспроект» ежегодно поручалась работа по предупреждению возникновения и распространения лесных пожаров включая территорию ООПТ, содержанием которой являлось установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах.

Содержание работы включало в себя размещение и иной информации, такой как памятки, листовки и иная печатная продукция, календари, памятки, печать статей в СМИ, телевизионная и радиоинформация о пожарной безопасности в лесах и другое, смс-рассылка об установлении особо противопожарного режима или введении режима ЧС и их отмене, что не соответствует ежегодно утверждаемым Министерством нормативно-технологическим картам.

На 2016 год поручено изготовление и установка аншлагов в количестве 2 ед., календарей – 50 ед., листовок и иной печатной продукции – 1 000 ед., телевизионной информации о пожарной безопасности в лесах и прочее – 1 ед., радиоинформации о пожарной безопасности в лесах (объявления) - 100 ед.

За счет средств субвенции на сумму 8 700,0 рублей изготовлено и установлено два аншлага, за счет внебюджетных источников учреждения на сумму 50 875,0 рублей приобретены листовки, календари, осуществлена телевизионная информация о пожарной безопасности в лесах и прочего, радиоинформация о пожарной безопасности в лесах (объявления).

Финансовое обеспечение государственного задания на 2017 год предусмотрено в объеме 19 900,0 рублей на 2017; на 2018 год – в объеме 13 900,0 рублей; на 2019 год – в объеме 14 300,0 рублей.

Согласно Отчету о выполнении государственного задания ОГАУ «Балаганский лесхоз» за 2016 год государственные работы выполнены в полном объеме: за счет средств федерального бюджета в размере 284,1 тыс. рублей, из них направлено на государственные работы;

- «Предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ – 18,1 тыс. рублей (изготовление и установка 2 баннеров и 1 аншлага);

- «Организация системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств» - 116,5 тыс. рублей

- «Тушение пожаров» - 149,5 тыс. рублей.

В 2017 году государственное задание ОГАУ «Балаганский лесхоз» не предусматривалось.

Государственное задание на 2018 год предусматривало установку и размещение средств противопожарной пропаганды в местах, наиболее посещаемых гражданами, в том числе изготовление и установка 2 баннеров и 2 аншлагов, изготовление 1 000 ед. виниловых магнитов и 1 000 ед. ручек шариковых с логотипом телефона единого номера горячей линии, а также печатную продукцию: 500 ед. листовок, памятки - 500 ед., календари – 50 ед., статьи в печать – 2 ед., проведение бесед, лекций, открытых уроков – 5 ед. Объем финансирования - 14 000,0 рублей. Задание было изменено и предусмотрено изготовление и установка 1 баннера и 1 аншлага.

Работы по государственному заданию предусмотрены на территории Балаганского лесничества.

Государственное задание на 2019 год предусматривает установку и размещение средств противопожарной пропаганды в местах, наиболее посещаемых гражданами, в том числе изготовление и установка 1 баннера и 1 аншлага за счет средств федерального бюджета. Финансовое обеспечение государственного задания предусмотрено в объеме 14 300,0 рублей. Работы по государственному заданию предусмотрены на территории Балаганского лесничества.

Анализ деятельности этих автономных учреждений за три года показал, что цели создания учреждений не достигались, финансовый результат деятельности учреждений не влиял на решение вопросов в сфере охраны, защиты, воспроизводства лесов.

Отсутствие востребованности деятельности учреждений в рамках полномочий Министерства, послужило основанием для инициирования перед Правительством Иркутской области рассмотрения вопроса об их ликвидации.

Анализ организации и эффективности деятельности учреждений по реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов с учетом целей их создания и видов деятельности, оценка законности и эффективности использования финансовых ресурсов на реализацию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, в том числе за счет доходов от приносящей доход деятельности, отражены в приложениях 1, 2, 3 к отчету в разрезе учреждений.

4. Анализ эффективности функционирования лесопромышленного комплекса и его вклада в формирование бюджетных доходов

4.1. Оценка современного состояния лесопромышленного комплекса на территории Иркутской области

В проверяемом периоде по данным Иркутскстата в регионе было зарегистрировано 1,9 тыс. - 2,5 тыс. предприятий лесопромышленного комплекса.

Удельный вес отраслей лесопромышленного комплекса в общем объеме обрабатывающего производства Иркутской области составлял 24 % в 2016 г., 23,8% в 2017 г. По итогам 2018 года составил 27,5 %: обработка древесины и производство изделий из дерева – 10 %, производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 17,5 %.

Объем заготовки древесины за 2016 год составил 35,3 млн. м³ или 103,4 % к итогам 2015 года (34,2 млн.м³). За 2017 год заготовлено 34,8 млн. куб.м. древесины (или 98,6 % по отношению к 2016 году), в том числе арендаторами – 30,3 млн. м³.

По данным Таможенной статистики ФТС России за 2016 год экспорт Иркутской области в секторе деревообрабатывающей промышленности составил 2,2 млрд. долларов США (в том числе лесоматериалы – 1,4 млрд. долларов США).

Объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральных выражениях за 2016 год по данным Иркутской таможни СТУ ФТС России составил (% по отношению к 2015 году):

- пиломатериалов – 9 106,6 тыс. м³ (103,5 %) или – 5 343,6 тыс. тонн;
- круглого лесоматериала - 3 979,6 тыс. м³ (101,7 %) или – 2 942,7 тыс. тонн;
- целлюлозы древесной – 1 584,3 тыс. куб.м. или 1 586,6 тыс. тонн (106,2 %).

За 2017 год экспорт Иркутской области в лесной сфере составил 2,7 млрд. долларов США.

Объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральных выражениях за 2017 год (% по отношению к 2016 году):

- пиломатериалов – 9 606,6 тыс. м³ (106,4 %) или 5 654,5 тыс. тонн;
- круглых лесоматериалов – 3 916,1 тыс. м³ (98,2 %) или 2 996,5 тыс. тонн;

- целлюлозы древесной – 1 600,2 тыс. тонн (101,8 %) или 1 599,3 тыс. тонн.

За 2018 год в стоимостном выражении из Иркутской области экспортировано товаров лесной промышленности на общую сумму 2,9 млрд. долларов США, что больше по сравнению с 2017 годом на 8,4 %.

Объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральных выражениях за 2018 год составил (% по отношению к 2017 году):

- пиломатериалов – 8 947,3 тыс. м3 (93 %) или 5 259,7 тыс. тонн;
- круглых лесоматериалов – 3 135,4 тыс. м3 (80,1 %) или 2 447,8 тыс. тонн;
- целлюлозы и картона – 1 737,8 тыс. тонн (101,4 %) или 1 594,3 тыс. тонн.

Анализ отчетов о поступлении налогов, сборов и страховых взносов в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности (форма № 1-НОМ по Иркутской области), и информации Минфина Иркутской области показал следующее:

Объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет Иркутской области в 2016 году составил 4 767,7 млн. рублей; увеличен на 1 722,5 млн. рублей или 56,6% по отношению к 2015 году, в том числе по видам экономической деятельности:

- «Лесоводство и лесозаготовки» (ОКВЭД 02) – 1 404,1 млн. рублей или 29,5% от общего объема налоговых поступлений;

- «Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» (ОКВЭД 16) – 1 031,2 млн. рублей или 21,6%;

- «Производство бумаги и бумажных изделий» (ОКВЭД 17) – 2 332,4 или 48,9%.

При этом наибольшее увеличение пришлось на производство бумаги и бумажных изделий – 1 266,4 млн. рублей или 73,5% от общей суммы увеличения налоговых поступлений.

По данным министерства финансов Иркутской области, налоговые платежи в консолидированный бюджет Иркутской области от лесопромышленных предприятий составили 2 870,0 млн. рублей, в том числе по ОКВЭД 02 – 1 405,6 млн. рублей, ОКВЭД 16 – 1 031,7 млн. рублей.

В 2017 году объем налоговых поступлений составил 6 590,0 млн. рублей; увеличен на 1 882,3 млн. рублей или 38,2% по отношению к 2016 году, в том числе по видам экономической деятельности:

- «Лесоводство и лесозаготовки» (ОКВЭД 02) – 1 614,3 млн. рублей или 24,5% от общего объема налоговых поступлений;

- «Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» (ОКВЭД 16) – 1 253,4 млн. рублей или 19,0%;

- «Производство бумаги и бумажных изделий» (ОКВЭД 17) – 3 722,3 или 56,5%.

Наибольшее увеличение пришлось на производство бумаги и бумажных изделий – 1 389,9 млн. рублей или 73,8% от общей суммы увеличения налоговых поступлений.

Данные министерства финансов Иркутской области практически совпадают с налоговой статистикой.

В 2018 году объем налогов составил 10 337,4 млн. рублей; увеличен на 3 747,4 млн. рублей или 56,9% по отношению к 2017 году, в том числе по видам экономической деятельности:

- «Лесоводство и лесозаготовки» (ОКВЭД 02) – 1 841,9 млн. рублей или 17,8% от общего объема налоговых поступлений;

- «Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения» (ОКВЭД 16) – 1 672,5 млн. рублей или 16,2%;

- «Производство бумаги и бумажных изделий» (ОКВЭД 17) – 6 823,0 или 66,0%.

Как и в прежние годы, наибольшее увеличение пришлось на производство бумаги и бумажных изделий – 3 100,7 млн. рублей или 82,7% от общей суммы увеличения налоговых поступлений.

Данные Минфина Иркутской области полностью совпадают с налоговой статистикой: налоговые платежи от лесопромышленных предприятий составили 3 513,6 млн. рублей, в том числе по ОКВЭД 02 – 1 841,2 млн. рублей, ОКВЭД 16 – 1 672,5 млн. рублей.

Сводная информация о динамике налоговых платежей отражена в приложении № 4 к отчету.

Из анализа следует, что лесопромышленный комплекс показывает различную динамику, но в основном наблюдается рост по большинству показателей в динамике 2016-2018 годов.

По удельному весу отраслей лесопромышленного комплекса в общем объеме обрабатывающего производства Иркутской области наблюдается рост (с 24 до 27,5 %).

Количество предприятий лесопромышленного комплекса сокращается (с 2,5 до 1,9 тыс. ед.).

Объем заготовки древесины за год, млн. куб.м., небольшой рост (с 35,3 млн. куб.м. до 35,7 млн. куб.м.).

Растет производство основной лесопродукции: фанеры клееной, целлюлозы товарной, картона.

Объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральных выражениях показывает разную динамику: экспорт круглых лесоматериалов и пиломатериалов сокращается, экспорт целлюлозы древесной растет.

При этом экспорт в денежном выражении растет (2,2 до 2,9 млрд. долларов США).

Среднесписочная численность работников лесопромышленного комплекса значительно сократилась в 2017 году (31 853 человека), но выросла в 2018 году (33 911 человек).

Среднемесячная заработная плата работников предприятий лесной сферы по отдельным профессиям сократилась, по другим выросла.

Значительно, более чем в два раза, выросли объемы налоговых поступлений в бюджет региона от предприятий лесного комплекса (с 4,768 млрд. рублей до 10,3 млрд. рублей). При этом, основная доля налогов приходится на предприятия по производству бумаги и бумажных изделий (ОКВЭД 17).

Сводные показатели состояния лесопромышленного комплекса Иркутской области за 2016-2018 годы отражены в приложении № 5 к отчету.

4.2. Анализ и оценка реализации инвестиционных проектов в области освоения лесов на территории Иркутской области.

Инвестиции в области освоения лесов осуществляются в соответствии со ст. 22 ЛК РФ.

Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 № 419 (далее - Положение о подготовке и утверждении перечня ППИ № 419).

К приоритетным инвестиционным проектам относятся инвестиционные проекты по созданию или модернизации объектов лесной инфраструктуры (лесных дорог, лесных

складов и др.) или лесоперерабатывающей инфраструктуры (объектов переработки заготовленной древесины и иных лесных ресурсов, биоэнергетических объектов и др.) с минимальным объемом капитальных вложений не менее 300 млн. рублей, предусматривающие переработку древесных отходов, в том числе в биоэнергетических целях (п.3 Положения о подготовке и утверждении перечня ПИП № 419).

В соответствии с п. 10 Положения о подготовке и утверждении перечня ПИП № 419 постановлением Правительства Иркутской области от 03.08.2016 № 471-пп утвержден Порядок отбора заявок на реализацию приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов (далее – Порядок отбора № 471-пп), затем новый Порядок- постановлением Правительства РФ от 23.02.2018 № 190 (далее-Порядок отбора № 190).

В Иркутской области в 2016-2019 годах с учетом завершенных, исключенных и действующих реализовывались 8 приоритетных инвестиционных проектов.

Информация о завершенных, действующих и исключенных инвестиционных проектах приведена в приложении № 6 к отчету.

Согласно информации Министерства⁵⁰ с начала реализации проектов объем фактически вложенных инвестиций составил 78,142 млрд. рублей, создано 2 581 новое рабочее место, в консолидированный бюджет Иркутской области поступило более 16,484 млрд. рублей налоговых отчислений.

В настоящее время на территории области реализуется 3 приоритетных инвестиционных проекта.

1. Инвестиционный проект ООО «ЛП «Ангара» по модернизации производства по глубокой переработке древесины с выпуском сушеных пиломатериалов, мебельного щита и погонажных изделий (приказ Минпромторга России от 06.06.2014 № 1088).

Для лесосырьевого обеспечения созданных лесоперерабатывающих мощностей в 2014 году заключен договор аренды лесного участка с ежегодным допустимым объемом заготовки древесины в объеме 257,0 тыс. м³ или 100% от расчетной потребности по концепции инвестиционного проекта.

В рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта создано 300 рабочих мест.

Распоряжением Министерства лесного комплекса Иркутской области от 11.12.2018 № 4204-мр принято решение о завершении реализации приоритетного инвестиционного проекта, которое направлено в Минпромторг России.

2. Инвестиционный проект ООО «Евразия - Леспром Групп» по созданию лесоперерабатывающего комплекса в пгт. Магистральный на основе ресурсов Казачинско-Ленского и Киренского районов Иркутской области (приказ Минпромторга России от 14.02.2013 № 181).

Для реализации инвестиционного проекта заключено 4 договора аренды лесного участка с ежегодным допустимым объемом заготовки древесины 609,5 тыс. м³.

⁵⁰ Согласно Положению о Министерстве оно:

- осуществляет функции заинтересованного органа в отношении приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, реализуемых на лесных участках, находящихся в собственности Иркутской области, лесных участках в границах земель лесного фонда, осуществление полномочий по предоставлению в аренду которых, а также полномочий по организации и проведению соответствующих аукционов передано Российской Федерацией органам государственной власти Иркутской области в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 23.02.2018 № 190 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»

- установление значений целевых показателей критериев оценки приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, указанных в подпунктах «а», «б» пункта 5 Положения о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2018 года № 190.

3. Инвестиционный проект АО «Группа «Илим» по модернизации производства АО «Группа «Илим» в Иркутской области (приказ Минпромторга России от 29.08.2017 № 2956).

Срок реализации проекта: 2016-2022 годы в 3 этапа.

Сумма предполагаемых капитальных инвестиционных затрат составит 53,2 млрд рублей, в том числе 42,9 млрд рублей в развитие целлюлозно-бумажного производства филиалов в г. Братске и г. Усть-Илимске и 10,4 млрд рублей в модернизацию лесозаготовительной деятельности, включая приобретение техники и развитие инфраструктуры на территории Иркутской области.

В рамках реализации проекта к 2022 году планируется увеличение объема производства до 2 344,0 тыс. тонн продукции в год (+411,0 тыс. тонн к 2016 году).

В ходе реализации проекта предполагается создание 100 новых рабочих мест в Иркутской области.

Заключено 9 договоров аренды лесных участков (размер расчетной лесосеки по договорам составляет 2 372,0 тыс. м³).

В 2017 году приказами Минпромторга России признано завершенными 4 приоритетных инвестиционных проекта в области освоения лесов: ОАО «Группа «Илим», ООО «Русфорест Магистральный», ЗАО «ЛДК Игирма», ООО «Транс-Сибирская лесная компания».

Инвестиционные проекты начали реализовываться с 2008 г., 2009 г., 2011 г. Суммарный объем инвестиций составил 51 471,2 млн. рублей.

За период и в результате реализации проектов создано 1 668 рабочих мест.

Продукцией, выпускаемой 3 организациями, является пиломатериал, 1 организация - целлюлоза товарная.

ООО «Компания «Госстрой» исключена из перечня приоритетных проектов (приказ Минпромторга России о включении в перечень приоритетных инвестиционных проектов от 26 ноября 2014 г. № 2380; приказ Минпромторга России об исключении из перечня приоритетных проектов от 11 апреля 2017 г. № 1099).

Заявленных инвестиций согласно концепции инвестиционного проекта по организации производства по глубокой переработке древесины в Иркутском районе Иркутской области компания не произвела, неоднократно нарушив график реализации инвестиционного проекта в части сроков и объема инвестиций.

В ходе реализации инвестиционного проекта в области освоения лесов по Иркутской области и Красноярскому краю ОАО «Группа «Илим», были допущены нарушения, приведшие к недоуплате средств в федеральный и областной бюджеты от арендной платы.

Концепцией приоритетного проекта дисконтируемый срок окупаемости составил 7,1 лет до 01.09.2014. Для реализации проекта в 2008-2012 г.г. Агентством лесного хозяйства Иркутской области с ОАО «Группа «Илим» без аукциона на льготных условиях оплаты было заключено 25 договоров аренды лесных участков с установленным ежегодным объемом заготовки древесины 8,2 млн./куб.м.

Согласно действующему законодательству ОАО «Группа «Илим» производило оплату за использование лесных ресурсов по договорам аренды с коэффициентом 0,5, который по окончании срока окупаемости инвестиционного проекта не подлежал применению.

В отсутствие достаточных правовых оснований Правительством Иркутской области в 2014 году срок окупаемости проекта продлен до 01.09.2015 и принято решение о применении коэффициента 0,5 на период, равный сроку окупаемости инвестиционного проекта; агентством лесного хозяйства Иркутской области и АО «Группа «Илим» были

заключены дополнительные соглашения к договорам аренды лесных участков в части установления срока применения к ставкам арендной платы коэффициента 0,5 по 21 договору - до 07.08.2016, по 2 договорам - до 20.12.2016.

Распоряжением Правительства Иркутской области от 23.12.2016 № 781-рп и Приказом Минпромторга от 16.03.2017 № 745 реализация инвестиционного проекта в области освоения лесов по Иркутской области и Красноярскому краю ОАО «Группа «Илим» признана завершенной.

Дополнительными соглашениями от 14.12.2017 и 31.12.2017 к договорам аренды внесены изменения о применении ставок арендной платы без применения понижающего коэффициента с 07.08.2016.

В настоящее время споры между Министерством и ОАО «Группа «Илим», связанные с доначислением Министерством арендной платы в федеральный бюджет, рассматриваются судебными инстанциями.

Основные выводы:

1. В Иркутской области исполнительным органом государственной власти, уполномоченным на решение задач по управлению в сфере лесного хозяйства, управлению в сфере лесопромышленного комплекса является Министерство лесного комплекса Иркутской области.

В структуру Министерства входят 37 территориальных подразделений по лесничествам (управлений), которые Министерством с несоблюдением законодательства наделены правами юридического лица, при этом территориальные подразделения не являются ни учреждениями, ни территориальными органами Министерства.

2. На начало проверяемого периода агентство лесного хозяйства Иркутской области в своем ведении имело 58 областных государственных автономных учреждений (лесхозов) и 1 бюджетное учреждение (ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов»), из которых не осуществляли уставную деятельность 28 учреждений из 59 учреждений, государственные задания им не выдавались, субсидии не предоставлялись.

На момент проведения контрольного мероприятия в ведении Министерства находятся 3 действующих областных государственных автономных учреждения (ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз») и 6 недействующих учреждений.

3. В Министерстве распространена незаконная практика вместо инициирования ликвидации учреждений и, при необходимости, создания новых учреждений в установленном порядке, переименовывать недействующие учреждения. Так недействующее ОГАУ «Усть-Ордынский лесхоз» переименовано в ОГАУ «ИркутскЛеспроект», недействующее ОГАУ «Нукутский лесхоз» переименовано в ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», которое затем было реорганизовано путем присоединения к нему 28 учреждений.

4. Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков. Документом лесного планирования является лесной план субъекта Российской Федерации (ст. 85 ЛК РФ).

Лесной план субъекта РФ не отнесен к документам стратегического планирования (Федеральный закон № 172-ФЗ).

В проверяемом периоде действовал Лесной план Иркутской области, утвержденный постановлением Губернатора Иркутской области от 09.02.2009 № 23-п сроком на 10 лет с 01.01.2009 по 31.12.2018. В течение действия Лесного плана 2009 года в него 4 раза

вносились изменения, последние в декабре 2017 года, с изложением его в новой редакции (Указ Губернатора Иркутской области от 12.12.2017 № 228-уг «О внесении изменений в Лесной план Иркутской области»).

Указом Губернатора Иркутской области от 29.05.2019 № 112-уг утвержден Лесной план Иркутской области на 2019-2028 годы.

5. Иркутская область является одной из крупнейших в стране по площади расположенных на её территории лесов (71,4 млн. га). Земли лесного фонда составляют 69 425,0 тыс. га.

В Лесном плане 2009 года отмечено, что в Иркутской области лесоустройство не проводилось с начала 90-х годов прошлого века. За период действия Лесного плана 2009 года лесоустройство также не проводилось. Материалы лесоустройства значительно устарели.

В 2019 году на проведение мероприятий по лесоустройству в двух лесничествах запланировано 95 400,0 тыс. рублей (за счет средств федерального бюджета в объеме 47 700,0 тыс. рублей при условии софинансирования из областного бюджета в таком же объеме)

По расчетам Министерства, потребность для осуществления лесоустройства в этих лесничествах оценивается в 397,2 млн. рублей.

6. Леса находятся в постоянной динамике. Под влиянием деятельности человека и естественных сил природы происходит смена категорий земель, породного состава и возрастной структуры лесов, других таксационных характеристик насаждений.

По данным Лесного плана 2009 года (в редакции от декабря 2017 года) в Иркутской области общий запас древесины составлял 8,88 млрд. куб.м.

В Лесном плане 2019 года и паспорте Госпрограммы «Развитие Лесного хозяйства» на 2019-2024 годы общий запас древесины указан в объеме 8,6 млрд. куб. м.

Анализ форм 2-ГЛР «Распределение площади лесов и запасов древесины по преобладающим породам и группам возраста» свидетельствует, что запасы насаждений снижаются, что отражено в таблице.

	01.01.2017	01.01.2018	Разница 2017-2018	01.01.2019	млн. куб.м Разница 2018-2019
Основные лесообразующие породы	8 553,51	8 514,98	38,53	8 480,61	34,37
Всего древесные породы и кустарники	8 681,23	8 642,68	38,55	8 608,31	34,37

В Лесном плане 2009 года в качестве причин указаны осуществление хозяйственной деятельности в лесах, прежде всего, их вырубка, уничтожение, а также повреждение лесов в результате лесных пожаров и воздействия вредителей леса.

7. В действующем Лесном плане отмечено, что с 2009 по 2018 годы на землях лесного фонда допустимый объем изъятия древесины (расчетная лесосека) при всех видах рубок предусмотрен 701,5 млн. м³. Освоение расчетной лесосеки за 2009 - 2017 годы в целом по области по всем видам рубок равно 48% от расчетной лесосеки (628,0 млн. куб. м на 9 лет).

8. Действующим Лесным планом одним из приоритетных видов использования лесов на 2019 - 2028 годы определена заготовка древесины. За период 2009 - 2017 годы заготовлено 253,7 миллионов кубометров древесины. На следующий десятилетний период планируется увеличение заготовки древесины до 550,4 миллионов кубометров (с увеличением в 2 раза).

9. Леса используются на основании договоров аренды участков лесного фонда; договоров купли-продажи лесных насаждений (с физическими и юридическими лицами – субъектами малого и среднего предпринимательства; для собственных нужд граждан; в целях выполнения мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов).

Всего заготовлено древесины: 2016 год -35,3 млн. куб. м.; 2017 год-34,8 млн. куб. м.; 2018 год-35,7 млн. куб. м.

По состоянию на 01.01.2018 действовало 3 318 договоров аренды, на 01.01.2019 - 3 791 договор аренды.

10. Объем доходов от использования лесов растет: с 2 081 830,3 тыс. рублей в 2016 году до 4 181 257,6 тыс. рублей в 2018 году; в том числе, в областной бюджет с 556 876,4 тыс. рублей до 1 688 557,0 тыс. рублей (в 3 раза).

В доходах федерального бюджета наибольшую долю занимает плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы; в доходах областного бюджета - плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений.

11. Объемы налоговых платежей в консолидированный бюджет Иркутской области возросли с 4,7 млрд. рублей за 2016 год до 10,3 млрд. рублей за 2018 год, составили в сумме 21,7 млрд. рублей за три года, из которых 12,9 млрд. рублей (или 59,4% приходится на ОКВЭД 17 «Производство бумаги и бумажных изделий»). При этом основной рост налогов за 2018 год приходится именно на ОКВЭД 17 «Производство бумаги и бумажных изделий» (в объеме 6,8 млрд. рублей из 10,3 млрд. рублей).

12. Ущерб от незаконных рубок и пожаров в общей сумме, составившей за три года 31,6 млрд. рублей, превысил объем налоговых (21,7 млрд. рублей) и неналоговых поступлений (3,2 млрд. рублей) в областной бюджет (24,9 млрд. рублей).

13. В текущем году в рамках Федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология» из федерального бюджета выделено финансирование на лесовосстановительные мероприятия в размере 64,8 млн. рублей, (что больше объемов финансирования на лесовосстановительные мероприятия прошлого года на 38,6 млн. рублей).

Кроме того, в 2019 году из федерального выделено 19,6 млн. рублей на оснащение государственных учреждений специализированной лесохозяйственной техникой и оборудованием для выполнения мероприятий по лесовосстановлению.

14. Правовое регулирование в лесной сфере отличается большим количеством правовых актов разной юридической силы.

14.1. В первую очередь требует совершенствования Лесной кодекс РФ, введенный в действие с 01.01.2007.

Им в полной мере не решаются задачи, направленные на эффективное управление и использование лесов. На практике его применение вызывает много вопросов в силу недостаточной четкости или отсутствия правового регулирования тех или иных отношений, несогласованности его положений с положениями других законов.

Например, с дополнением с 01.10.2015 статьи 76 ЛК РФ частями 5 и 6, которыми предусмотрено при формировании начальной цены по продаже права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений с субъектами малого и среднего предпринимательства в целях заготовки древесины (для аукциона) применение к минимальному размеру платы по договору купли-продажи лесных насаждений коэффициента, устанавливаемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации для определения расходов на обеспечение проведения мероприятий по охране,

защите, воспроизводству лесов, одновременно не определена обязанность субъектов РФ направлять полученные доходы на эти мероприятия.

По мнению КСП области, учитывая недостаточность финансового обеспечения мероприятий по воспроизводству лесов в Иркутской области, увеличение в последние годы объемов вырубki лесов, основываясь на природе образования доходов областного бюджета от данного вида платежа, определение размера которого основано на прямом расчете расходов, необходимых для восполнения затрат по охране, защите лесов и, главное, воспроизводству вырубленных в результате заготовки древесины лесов, целесообразно рассмотрение вопроса о возможности увязки доходов бюджетов, поступающих в виде платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающий минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, с расходами бюджетов субъектов РФ, осуществляемыми в дополнение к финансированию из федерального бюджета переданных полномочий Российской Федерации по охране, защите и воспроизводству лесов (например, по аналогии с дорожными фондами, формирование и использование которых в составе бюджетной системы предполагает особый режим регулирования отдельных видов налоговых доходов (ст. 179.3 БК РФ).

14.2. Ч. 3 ст. 19, ч. 3 ст. 29.1, ст. 60.7 ЛК РФ не согласуются с Федеральными законами № 174-ФЗ, № 7-ФЗ, БК РФ, создают условия для незаконного оборота древесины, низкой экономической эффективности этого оборота.

Из Лесного кодекса РФ следует, что проведение санитарно-оздоровительных мероприятий является одним из основных видов деятельности бюджетных и автономных учреждений, в то же самое время – это вид предпринимательской деятельности, поскольку сопровождается заготовкой древесины.

Федеральное законодательство предусматривает возможность осуществления бюджетными и автономными учреждениями приносящую доход деятельность только в рамках цели, для которых они созданы.

Практически санитарные рубки, одновременно являющиеся основным и иным видами деятельности учреждений, рассматриваются как ресурсная база, освоение которой обеспечивает финансирование части лесохозяйственных мероприятий, однако юридически это не закреплено.

В условиях бюджетного недофинансирования мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, законодательство достаточно четко не регулирует отношения, связанные с учетом ликвидной древесины от санитарных рубок, доходов от продажи ее и продуктов ее переработки, направления на цели, для которых учреждения созданы.

В результате проведения санитарных рубок на землях лесного фонда, не закрепленных за лесопользователями, ежегодно образуется более 2,0 млн. м³ ликвидной древесины.

Фактически автономные учреждения, являясь некоммерческими организациями, совмещают хозяйственную деятельность, которая, зачастую превалирует.

Следует ввести на законодательном уровне обязанность для каждой санитарной рубки указывать ответственного за ее назначение. Указание лиц, ответственных за назначение конкретных санитарных рубок, позволит снизить мотивацию для осуществления незаконных санитарных рубок.

При этом установить целевое направление расходов за счет доходов от заготовки древесины, например на содержание штата лесничих и лесной охраны, на тушение пожаров, на лесовосстановление и т.д.

14.3. Требуют дополнительного регулирования отношения, связанные с проведением лесопатологических обследований.

Изменения законодательства должны быть направлены на исключение заинтересованности подведомственных органов управления в лесной сфере учреждений в результатах лесопатологического обследования, от которых зависят объемы санитарных рубок. Необходимо ввести лицензирование на право проведения лесопатологических обследований, нацеленных на назначение санитарно-оздоровительных мероприятий, что обеспечит качество проведения таких обследований и исключит их проведение сотрудниками подведомственных органов управления в лесной сфере учреждений.

14.4. Не урегулированы Лесным кодексом РФ и подзаконными правовыми актами вопросы, связанные с формированием объемов расходов на тушение пожаров; содержанием авиационной базы охраны лесов и пожарно-химических станций.

Рекомендации по порядку формирования и учета затрат на тушение лесных пожаров за счет субвенции из федерального бюджета, направленные письмом от 10.11.2009 № АС-05-54\7018, уже устарели и не являются нормативным правовым регулированием, однако этим документом продолжают руководствоваться.

Положение о пожарно-химических станциях, Инструкция по авиационной охране лесов, утвержденные Рослесхозом в 1997 году, не соответствуют законодательству, однако также продолжают действовать.

14.5. Лесной надзор необходимо отделить от органа управления лесным хозяйством в субъекте РФ в контролируемую структуру, независимую от него. Так, федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) является структурным подразделением Министерства. Сложно рассчитывать на объективность и беспристрастность, если на сотрудников этого подразделения одновременно возложены и функции управления, и функции контроля.

15. Ряд правовых актов Иркутской области, регулирующих отношения в лесной сфере, не соответствует законодательству или требует совершенствования.

В частности, по мнению прокуратуры Иркутской области, Закон Иркутской области от 30.11.2016 № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области», несмотря на его положительный эффект в части пресечения незаконного оборота древесины, требует совершенствования в части усиления контроля за деятельностью пунктов отгрузки древесины.

16. Правовая возможность для гражданско-правовых отношений между Министерством и подведомственными ему автономными учреждениями определена ст.ст. 19, 29.1 ЛК РФ.

Несмотря на то, что Лесной кодекс РФ не регулирует отношения с участием автономных учреждений достаточно четко, с учетом законодательства о некоммерческих организациях и гражданского законодательства, КСП области полагает, что сделки по предоставлению участков лесного фонда подведомственным учреждениям на праве аренды для заготовки древесины вне санитарных мероприятий незаконны. Объем заготовленной древесины ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» в 2018 году на основании договоров аренды составил 73 068,0 куб.м.

Также не соответствует законодательству предусмотренное уставом ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» право осуществления внешнеэкономической деятельности.

Федеральным проектом «Сохранение лесов» запланировано создание механизма экономической устойчивости бюджетных и автономных учреждений, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, путем установления возможности заготовки спелой и перестойной древесины.

Из чего следует, что в настоящее время такая возможность у учреждений (лесхозов) отсутствует.

Планируемые изменения законодательства в этой части, без концептуального изменения хозяйственной деятельности учреждений, на которые возложено исполнение мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, по мнению КСП области, не только не улучшат ситуацию в лесной сфере, но и приведут к ее усугублению.

17. Реализация Закона Иркутской области от 10.11.2011 № 109-ОЗ «О порядке и нормах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» осуществляется с отдельными несоблюдениями законодательства.

18. Общие объемы финансового обеспечения реализации переданных федеральных полномочий в лесной сфере ежегодно увеличиваются: с 1 304 017, 4 тыс. рублей в 2016 году до 2 259 694,0 тыс. рублей в 2019 году. По состоянию на 01.01.2019 года впервые за несколько лет отсутствовала кредиторская задолженность по тушению лесных пожаров, поскольку в 2018 году путем увеличения федеральной субвенции эти расходы были профинансированы в полном объеме и погашена кредиторская задолженность за 2016 и 2017 годы.

КСП области отмечает, что расходы областного бюджета на федеральные полномочия также увеличиваются, для чего отсутствуют достаточные правовые основания.

На 2019 год из общего объема финансирования 2 259 694,0 тыс. рублей на мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов приходится 58,9% (1 330 297,4 тыс. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета 580 337,7 тыс. рублей, за счет средств областного бюджета 749 959,7 тыс. рублей, или 56,4%).

19. Объемы субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственных заданий подведомственных Министерству автономных учреждений формируются без учета нормативных затрат на работу «Локализация и ликвидация очагов вредных организмов», в содержание которой входят санитарно-оздоровительные мероприятия, на работы по тушению лесных пожаров. На санитарно-оздоровительные мероприятия применяется расчет 1 рубль за 1 куб. м. ликвидной древесины. При этом ни такой расчет, ни учет на выполнение этой работы доходов от реализации заготовленной в рамках санитарных рубок древесины, не урегулирован. На тушение пожаров субсидия определяется, исходя из фактических затрат, что не допускается законодательством. Однако установление нормативных затрат на выполнение этих работ невозможно с учетом специфики работ.

Причиной этому, по мнению КСП области, являются недостатки правового регулирования, которые приводят к тому, что объемы доходов учреждений от приносящей доход деятельности (заготовки, переработки древесины, другой деятельности) не учитываются при определении объема субсидии на финансовое обеспечение государственного задания, а субсидия на тушение пожаров определяется формально, исходя из фактических объемов финансирования, что требует совершенствования этих отношений.

20. В нарушение ст. 9 Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области» Министерством не принят порядок формирования и расходования фонда оплаты труда работников подведомственных министерству государственных учреждений.

21. Организация Министерством деятельности подведомственных автономных учреждений осуществляется с несоблюдением Лесного кодекса РФ, Федеральных законов

«Об автономных учреждениях», «О некоммерческих организациях», Гражданского кодекса РФ.

Деятельность ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз» направлена на выполнение работ, не относящихся к полномочиям органов государственной власти РФ в лесной сфере. Государственные задания учреждениям выдавались в незначительных объемах, для придания видимости деятельности автономных учреждений, вследствие чего деятельность по охране, защите, воспроизводству лесов учреждениями осуществлялась формально. В основном учреждения осуществляли коммерческую деятельность, целью которой являлось исключительно извлечение прибыли.

За 2016-2019 годы финансовое обеспечение государственных заданий ОГАУ «ИркутскЛеспроект» составило в сумме 56,8 тыс. рублей; ОГАУ «Балаганский лесхоз» - 312,4 тыс. рублей. От коммерческой деятельности ОГАУ «ИркутскЛеспроект» получены доходы более 90,0 млн. рублей, ОГАУ «Балаганский лесхоз» - более 3,0 млн. рублей, которые не связаны и не направлялись на цели создания учреждений.

В деятельности ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз» выявлен ряд нарушений.

Предложения:

1. Направить настоящий отчет в Законодательное Собрание Иркутской области и Губернатору Иркутской области.
2. Направить копию отчета в Счетную палату Российской Федерации.
3. Направить представления в министерство лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект».
4. Направить информационные письма в Правительство Иркутской области, прокуратуру Иркутской области.

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Иркутской области



Л.Н.Мулярова

СПРАВКА

о результатах совместного со Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016 – 2018 годах и истекшем периоде 2019 года»		
Перечень объектов мероприятия: Министерство лесного комплекса Иркутской области, ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», ОГАУ «ИркутскЛеспроект», ОГАУ «Балаганский лесхоз»		
1	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	14
1.1	- актов	4
1.2	- отчетов	1

1.3	- представлений	3
1.3	- предписаний	1
1.4	- уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	-
1.5	- информационных писем	2
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	3
2	Объем проверенных финансовых средств всего, (тыс. рублей):	4 241 324,8
3	Выявлено нарушений бюджетного законодательства всего, в том числе по группам нарушений в соответствии с Классификатором (тыс. рублей):	696 191,4
3.1	Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов	30 178,9
3.2	Группа 2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	666 012,5
3.3	Группа 3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	-
3.4	Группа 4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	-
3.5	Группа 7. Иные нарушения	-
3.6	Группа 8. Нецелевое использование бюджетных средств	-
4	Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. рублей)	-
5	Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. рублей)	-
6	Объем причиненного ущерба (тыс. рублей)	-

**Пояснительная записка к Справке о результатах
Объем выявленных нарушений составил 696 191,4 тыс. рублей:**

в ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» выявлены нарушения на сумму 640 489,4 тыс. рублей:

5 949,2 тыс.рублей - в нарушение Порядка № 14-мпр⁵¹, Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденных приказом Министерства финансов РФ от 28.07.2010 № 81н, в Планы ФХД на 2018 год (3 764,4 тыс. рублей), на 2019 год (1 097,0 тыс. рублей) с учетом внесенных изменений не включена часть средств по приносящей доход деятельности по соответствующим кодам: код 120 - доходы от собственности, код 140 - доходы от штрафов, пеней, иных сумм принудительного изъятия, код 400 - доходы от операций с активами, код 180 - прочие доходы (2 нарушения);

⁵¹ Приказ министерства лесного комплекса Иркутской области от 10.02.2017 № 14-мпр «Об утверждении Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности областного государственного учреждения, находящегося в ведении министерства лесного комплекса Иркутской области» (далее-Порядок № 14-мпр).

-в нарушение порядка и условий оплаты труда работников государственных автономных учреждений, установленных ст. 56 Трудового кодекса РФ, Законом Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», Примерным положением об оплате труда работников государственных автономных и бюджетных учреждений Иркутской области, подведомственных министерству, утвержденным приказом Министерства от 15.05.2017 № 42-мпр, Положением об оплате труда работников ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», утвержденным приказом директора учреждения от 16.03.2018 № 34-6, премиальные выплаты по итогам работы на общую сумму **1 087,8 тыс. рублей** заместителю руководителя и главному бухгалтеру не согласованы с Министерством, выплачивались без учета критериев стимулирования.

634 540,2 тыс. рублей - в нарушение п.п. 34, 38 Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25.03.2011 № 33н (далее - Инструкция № 33н), Отчет ф. 0503737 не соответствует показателям Плана ФХД по доходам (КФО 2, КФО 4, КФО 5) (8 нарушений - п. 1.2.91 Классификатора нарушений)⁵²;

-в нарушение п.п. 14 п. 1 и п. 2 ст. 251 НК РФ, ч. 1 ст. 30 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» в результате отсутствия раздельного учета затрат на выполнение государственного задания и осуществление деятельности, приносящей доход, учреждением неправомерно уменьшены доходы, связанные с производством и реализацией товаров, работ, услуг, и внереализационные доходы, на величину расходов, связанных с выполнением работ, оказанием услуг по основным видам деятельности (2 нарушения - п. 2.11 Классификатора нарушений).

Нефинансовые нарушения:

-в нарушение ст.ст. 3, 19, 81-84 Лесного кодекса РФ, ст.ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», ч.ч.1, 2 ст. 2, ч.2 ст. 24 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 50 ГК РФ ОГАУ «Лесхоз Иркутской области» осуществляет внешнеэкономическую деятельность в виде экспорта лесной продукции;

-в нарушение ч.ч. 1, 7, 8, 9 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», ст.19, 29.1, 30 ЛК РФ, ст.ст. 136, 218 ГК РФ уставом учреждения предусмотрен ряд иных видов деятельности, а также устав дополнен новой целью по предоставлению гражданам лесоматериалов;

-в нарушение ч.2 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Порядка № 348-пп, отчеты о выполнении государственного задания от 29.12.2018 за 2018 год, за 1 квартал 2019 года представлены Министерству входящими в состав Лесхоза филиалами (2 нарушения);

-в нарушение Порядка № 348-пп пояснения к Отчету об исполнении государственного задания о не полном выполнении государственного задания (85%) не даны (графа 14 «Причина отклонения» в таблицах отчета о выполнении государственного задания предусматривает наличие такой информации; п. 47 Порядка № 348-пп) (1 нарушение за 1 год - п. 1.2.47 Классификатора нарушений);

-отсутствует достоверный учет готовой продукции по специальной номенклатуре готовой продукции, отражающей характеристики, как поступающей готовой продукции,

⁵² «Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)» (одобрен Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ 17.12.2014, протокол № 2-СКСО, Коллегией Счетной палаты РФ 18.12.2014) (ред. от 22.12.2015).

так и продаваемой готовой продукции, а также оказанных услуг, выполненных работ, что является нарушением требований, предъявляемых к применению правил ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности, утвержденных уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;

-в нарушение Лесного кодекса РФ и государственного задания Лесхозом государственное задание в части санитарных рубок осуществляется не самостоятельно, а путем поручения выполнения этих работ покупателю с оплатой работ путем продажи ему заготовленной им древесины «хлыст у пня»;

-анализ итогов реализации Лесхозом лесопроductии, в том числе, на бирже и вне биржи, доходов полученных от реализации, свидетельствует о низкой эффективности использования лесопроductии: в частности, большой объем проductии реализуется в виде неочищенных от сучьев стволов дерева с прикорневой частью и вершиной, поваленных в результате механического воздействия (хлыст у пня), стоимость которой ниже, чем круглый лес; большой объем (более 70%), лесопроductии реализуется вне биржи, где цены формируются выше.

-в нарушение Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», Приказа Минкультуры России от 25.08.2010 № 558 «Об утверждении «Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения» за период деятельности не разработана и не утверждена Номенклатура дел учреждения, в связи с чем делопроизводство в учреждении осуществляется бессистемно.

в ОГАУ «ИркутскЛеспроект» выявлены нарушения на сумму 48 120,7 тыс. рублей:

16 648,4 тыс. рублей – в нарушение ч.ч. 1, 2, 4 ст. 4, ч. 1, 3 ст. 17 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» в 2017, 2018 годах ОГАУ «ИркутскЛеспроект» перечислило безвозмездно денежные средства в сумме **1 327,0 тыс. рублей** профсоюзной организации на основании писем и договоров с председателем профсоюзной организации, заинтересованного лица, поскольку руководитель профсоюзной организации являлся членом Наблюдательного совета учреждения (7 нарушений);

-в нарушение порядка и условий оплаты труда работников государственных автономных учреждений, установленных ст. 56 Трудового кодекса РФ, Законом Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», приказом министерства лесного комплекса Иркутской области от 11.11.2016 № 54- мпр, приказом министерства лесного комплекса Иркутской области от 15.05.2017 № 42-мпр, Положением об оплате труда работников ОГАУ «ИркутскЛеспроект» осуществлены выплаты **на сумму 10 335,4 тыс. рублей** (3 нарушения);

-в нарушение ст. 3 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», Постановления Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества», постановления Правительства Иркутской области от 24.12.2010 № 340-пп «Об утверждении порядка определения видов особо ценного движимого имущества областных государственных бюджетных или автономных учреждений и перечней особо ценного движимого имущества областных государственных автономных учреждений» приобретенное ОГАУ «ИркутскЛеспроект» имущество - микроавтобус Volkswagen

Multivan Highline (4 986,0 тыс. рублей) не включено в перечень особо ценного имущества учреждения.

31 472,3 тыс. рублей – в нарушение ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», п. 21 Инструкции № 33н, п. 332 Инструкции № 157н в бухгалтерском учете и отчетности не отражена информация наличия имущества на праве безвозмездного пользования; в нарушение пункта 99 Инструкции № 157н, Указаний № 65н учреждением оплата за оказанные услуги по пошиву форменной одежды с использованием материалов исполнителя осуществлялась по коду КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги» в общей сумме 455,7 тыс. рублей, необходимо было по коду КОСГУ 340 «Увеличение стоимости материальных запасов». В нарушение ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 13 Закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пунктов 114, 118, 385 Инструкции № 157н, п. 13 Инструкции № 33н, раздела 2 приложения 5 Методических указаний по применению форм первичных учетных документов, утвержденных приказом Минфина России от 30.03.2015 № 52н, Федерального закона № 402-ФЗ, факты хозяйственной жизни по оприходованию и списанию со счетов бухгалтерского учета мягкого инвентаря первичными учетными документами в 2017, 2018 годах не оформлены, в регистрах бухгалтерского учета по аналитическому счету 105.35 «Мягкий инвентарь» не отражены (в связи с чем внесено предписание и составлено 2 протокола об административных правонарушениях по ст. 15.15.6 КоАП РФ). В нарушение ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», п. 21 Инструкции № 33н, п. 365, 367 Инструкции № 157н в форме бухгалтерской отчетности за 2016 год в Справке о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах по состоянию на 01.01.2017 (ф. 0503730) не отражены показатели; в нарушение пункта 69 Инструкции № 33н в разделе 1 «Сведения о дебиторской (кредиторской) задолженности учреждения» (ф. 0503769) не отражены суммы просроченной дебиторской задолженности учреждения (20 нарушений).

Нефинансовые нарушения:

- в нарушение ст.11 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» Наблюдательный совет автономного учреждения не выполнял роль и функции, которые отведены ему Федеральным законом № 174-ФЗ, в частности ежегодно Наблюдательный совет не давал заключения на проект плана ФХД. Руководителем учреждения ежегодно в 2016-2019 г.г. планы ФХД и изменения к ним утверждались без соответствующего рассмотрения и заключения Наблюдательного совета на проект плана. В нарушение ст. 12 Закона № 174-ФЗ заседания Наблюдательного совета проводились реже 1 раза в квартал. В нарушение ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 174-ФЗ, п. 7.6 Устава Учреждения в период с 01.02.2017 в состав Наблюдательного совета учреждения входил заместитель руководителя (12 нарушений за 4 года);

- в уставе отдельные виды иных видов деятельности предусмотрены в нарушение ч.ч. 1, 7 ст. 2; ч.ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», с несоответствием полномочиям органов государственной власти субъектов, установленных ст.ст. 82, 83 ЛК РФ и Положением о Министерстве № 155-пп.

В результате деятельность ОГАУ «ИркутскЛеспроект» в 2016-2019 г.г в нарушение ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 173-ФЗ «Об автономных учреждениях», ч. 2 ст. 24 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 50 ГК РФ, устава Учреждения, была направлена исключительно на осуществление коммерческой деятельности и извлечение прибыли;

- в нарушение ч. 3 ст. 69.2, абз. 3 ч. 1 ст. 78.1 БК РФ, ч. 5 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», п.п. 15, 47 Порядка № 348-пп пояснения к Отчету об исполнении государственного задания за 2018 год о не полном выполнении

государственного задания отсутствуют (графа 14 «Причина отклонения» в таблицах отчета о выполнении государственного задания предусматривает наличие такой информации; п. 47 Порядка № 348-пп) (1 нарушение за 1 год -п. 1.2.47 Классификатора нарушений);

-в нарушение Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», Приказа Минкультуры России от 25.08.2010 № 558 «Об утверждении «Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения» не разработана и не утверждена Номенклатура дел учреждения, в связи с чем в учреждении делопроизводство осуществляется бессистемно.

В ОГАУ «Балаганский лесхоз» выявлены нарушения на сумму 7 581,3 тыс. рублей:

7 581,3 тыс. рублей - финансово-хозяйственная деятельность ОГАУ «Балаганский лесхоз» в 2018-2019 г.г. осуществлялась в отсутствие плана финансово-хозяйственной деятельности в нарушение п. 6 ч. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденных приказом Министерства финансов РФ от 28.07.2010 № 81н, Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности областного государственного учреждения, находящегося в ведении Министерства, утвержденного приказом Министерства от 10.02.2017 № 14-мпр (2 нарушения за 2 года);

в том числе, **1 340,0 тыс. рублей** – ОГАУ «Балаганский лесхоз» в 2018-2019 годах осуществлены расходы, не соответствующие законодательству (ст.ст.2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»): **340,0 тыс. рублей** на оплату ежемесячных взносов в виде благотворительности некоммерческой организации «Ассоциация лесхозов Иркутской области»; **1 000,0 тыс. рублей** - за услуги по размещению участников 27-й летней спартакиады организаций Министерства лесного комплекса Иркутской области (3 нарушения).

Нефинансовые нарушения (4 нарушения):

- в уставе ОГАУ «Балаганский лесхоз» отдельные виды иных видов деятельности предусмотрены в нарушение ч.ч. 1, 7 ст. 2; ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», с несоответствием полномочиям органов государственной власти субъектов, установленных ст.ст. 82, 83 ЛК РФ и Положением о Министерстве № 155-пп.

В результате деятельность ОГАУ «Балаганский лесхоз» в 2018-2019 г.г в нарушение ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 173-ФЗ «Об автономных учреждениях», ч.2 ст. 24 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 50 ГК РФ, устава учреждения, была направлена исключительно на осуществление коммерческой деятельности и извлечение прибыли от оказания посреднических услуг по участию лесхозов Иркутской области в организованных торгах на лесной бирже;

-Наблюдательный совет учреждения, в нарушение ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», не выполнял отведенную ему роль органа управления учреждением, формально согласовывал лишь изменения в Устав (2 нарушения за 2 года).

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Иркутской области
Приложения к отчету на 46 листах.



Л.Н.Мулярова

Анализ организации и эффективности деятельности учреждений по реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов с учетом целей их создания и видов деятельности; проверка законности и эффективности использования финансовых ресурсов на реализацию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, в том числе за счет доходов от приносящей доход деятельности.

Областное государственное автономное учреждение «ИркутскЛеспроект» (далее - ОГАУ «ИркутскЛеспроект», учреждение) возникло в результате переименования Министерством (агентством лесного хозяйства Иркутской области) в 2015 году областного государственного автономного учреждения «Усть-Ордынский лесхоз».

Согласно его Уставу целью создания и деятельности учреждения является выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов (п.2.3 Устава в ред. от 10.11.2015), отводу и таксации лесосек лесных участков (в том числе, в рамках оказания учредителем государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений) (п.2.3 Устава в ред. от 28.12.2016). Предметом деятельности является обеспечение полномочий органа государственной власти в сфере охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также полномочий в рамках оказания Учредителем государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений (п.2.2 Устава в ред. от 28.12.2016).

Основными целями деятельности Учреждения являются выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов.

Цели, предмет, основные виды деятельности учреждения, предусмотренные Уставом, соответствуют ст.4 Федерального закона № 174-ФЗ, ст.ст. 19, 83 ЛК РФ, согласно которым автономное учреждение создается в рамках полномочий органа государственной власти, уполномоченного на исполнение переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесных отношений.

Учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, приносящие доход лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано (ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ)

Вопреки законодательству Уставом предусмотрен ряд видов деятельности, которые не соответствуют цели создания учреждения и полномочиям Министерства в сфере лесных отношений:

- оказание услуг по оформлению документов на лесные участки, предоставляемые в пользование, в целях включения в указанные документы мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов;

- выполнение работ по проектированию лесных участков, подготовке проектной документации лесных участков, разработке проектов освоения лесов, составлению лесных деклараций, отчетов об использовании, охране, защите, воспроизводстве лесов и лесоразведении лесов;

- выполнение работ по проектированию эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов в целях подразделения лесов на виды по целевому назначению и выделения особо защитных участков лесов;

- выполнение работ, по осуществлению геодезических, картографических и землеустроительных работ, топографической съемки. Изготовление межевых планов земельных участков и изготовление технических планов объектов недвижимости для поставки земельных участков и объектов недвижимости на кадастровый учёт;

- реализация, внедрение и коммерческое использование новой научно -технической продукции, «ноу-хау», изобретений, патентов, оборудования;

- организация и проведение семинаров, учебно-консультационных мероприятий, выполнение работ, оказание услуг по проведению выставок, слетов и презентаций в области лесного хозяйства, по организации работы школьных лесничеств и иных мероприятий.

Наблюдательный совет, являясь органом управления учреждения, фактически не работал. **В нарушение** ст. 12 Федерального закона № 174-ФЗ заседания Наблюдательного совета проводились реже 1 раза в квартал.

В нарушение требований п.3 ст.11 Федерального закона № 174-ФЗ, согласно которым по вопросу рассмотрения проекта плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения Наблюдательный совет автономного учреждения дает заключение, копия которого направляется учредителю автономного учреждения, Наблюдательный совет такие заключения ни по одному проекту плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения не давал, копию учредителю не направлял для рассмотрения. В свою очередь учредитель не осуществлял рассмотрение заключений наблюдательного совета, тем самым не осуществлял контроль в сфере финансовой деятельности подведомственного учреждения.

Директор учреждения утвердил планы финансово-хозяйственной деятельности учреждения на 2016-2019 годы без соответствующих рассмотрений учредителем заключений Наблюдательного совета, превысив тем самым свои полномочия.

В нарушение требований п. 3 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ Наблюдательный совет заключение о возможности открытия специального счета участника закупок в соответствии с Законом № 44-ФЗ, № 223-ФЗ в Байкальском банке ПАО Сбербанк, не давал. Согласно п. 3 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ по вопросу предложения руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть банковские счета, наблюдательный совет автономного учреждения дает заключение, после чего руководитель автономного учреждения вправе принять решение по открытию счета.

Директор открыл счет в Байкальском банке ПАО Сбербанк без соответствующего заключения.

В нарушение ч.4 ст. 10 Федерального закона № 174-ФЗ в состав Наблюдательного совета с 01.02.2017 входил заместитель директора учреждения.

В нарушение п.п. 6, 7, 15 Порядка № 86н¹ учреждением на официальном сайте www.bus.gov.ru не были размещены:

- решения учредителя о создании учреждения;
- документы, содержащих сведения о составе Наблюдательного совета автономного учреждения (решения о внесении изменений в состав Наблюдательного совета не размещены);

- отчеты о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества.

В нарушение п.п. 6, 7, 15 Порядка № 86н на официальном сайте размещен недостоверный Отчет о финансовых результатах деятельности учреждения на 01.01.2019 (ОКУД 0503721) за 2018 год.

¹ Приказ Минфина России от 21.07.2011 № 86н «Об утверждении порядка предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта» (далее-Порядок № 86н).

В учреждении в нарушение Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», Приказа Минкультуры России от 25.08.2010 № 558 «Об утверждении «Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения» за период деятельности не разработана и не утверждена Номенклатура дел учреждения, под которой понимается систематизированный перечень наименований дел, заводимых в делопроизводстве организации, с указанием сроков их хранения, по установленной форме. В связи с чем в учреждении ведение дел осуществляется бессистемно. Учет заключаемых учреждением договоров не ведется, что влечет риски их утраты, в том числе как первичных документов, являющихся основанием получения или расходования средств.

1. Государственные задания

Согласно государственным заданиям (далее - госзадание) за 2016-2018 годы и истекший период 2019 года учреждение выполняло 1 работу из числа основных видов деятельности по предупреждению возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ, заключающуюся в установке и размещении стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах. (памятки, листовки и иная печатная продукция, календари, памятки, печать статей в СМИ, телевизионная и радиoinформация о пожарной безопасности в лесах и др., смс-рассылка об установлении особо противопожарного режима или введении режима ЧС и их отмене).

По итогам 2017 года показатель исполнен на 100 процентов (план – 1 614 шт. информационной полиграфии, факт – 1 614 шт.).

По итогам 2018 года государственная работа не выполнена в полном объеме (план 23 шт. информационных указателя, факт – 2 шт.). Отчет за 2018 год в части неисполнения показателя «Установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах» не содержит причин его недостижения.

Государственное задание, заключающееся в изготовлении 1 баннера, 1 аншлага и полиграфической продукции в рамках противопожарной пропаганды и профилактических мероприятий в целях предотвращения возникновения лесных пожаров, имеет, по мнению КСП области, крайне низкую эффективность.

Как установлено, СМС-рассылка была признана экономически не оправданной, т.к. стоимость массовой рассылки СМС владельцам телефонных номеров оказалась высокой и составила примерно 1 млн. рублей за одну СМС рассылку.

Указанное свидетельствует о необоснованном доведении Министерством в 2018 году государственного задания без учета нормативных затрат на его выполнение в нарушение пункта 15 Порядка № 348-пп и без учета ведомственного перечня работ.

За 2016-2019 годы финансовое обеспечение государственных заданий составило в сумме 56,8 тыс. рублей.

2. Анализ эффективности использования лесосырьевых ресурсов при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов.

Подведомственное Министерству областное государственное автономное учреждение вопреки ст.ст. 19, 83 ЛК РФ, ст.ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ не осуществляло деятельность по охране, защите, воспроизводству лесов.

Анализ деятельности учреждения показал, что оно осуществляет коммерческую деятельность, не связанную с целью создания, предметом деятельности.

Анализ сделок учреждения показывает, что деятельность учреждения направлена на извлечение прибыли в области посреднических услуг, деятельности в области использования лесов и кадастровой деятельности. Учреждение фактически занимается коммерческой деятельностью, направленной на извлечение прибыли. При этом данная деятельность не направлена на достижение целей создания учреждения.

Основную деятельность учреждение фактически не осуществляет.

Вместе с тем, автономное учреждение в лесной сфере обладает специальной правоспособностью, то есть может осуществлять только те виды деятельности, которые непосредственно направлены на достижение целей, для которых оно создано, или способствующие достижению этих целей, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ч.ч. 1, 6, 7 ст. 4 Закона № 174-ФЗ, статья 52 ГК РФ, статья 24 Федерального закона № 7-ФЗ, часть 7 статьи 4 Закона № 174-ФЗ).

Согласно плану ФХД учреждения, основная часть источников финансового обеспечения формируется за счет внебюджетных источников. Финансовое обеспечение выполнения государственного задания составляет менее 0,1 процента доходов учреждения.

План ФХД на 2016 год (в окончательной редакции от 24.08.2016) утвержден по доходам в объеме 15 008,9 тыс. рублей, расходам – 13 891,8 тыс. рублей. В 2016 году План ФХД выполнен по доходам на 13 217,2 тыс. рублей (88,1 %), исполнен по расходам на 10 133,1 тыс. рублей (72,9 %), не исполнен по расходам на сумму 3 758,7 тыс. рублей.

План ФХД на 2017 год (в окончательной редакции от 05.12.2017) утвержден по доходам в объеме 20 550,9 тыс. рублей, расходам – 19 444,2 тыс. рублей. В 2017 году План ФХД выполнен по доходам на 26 646,5 тыс. рублей (129,7 %), исполнен по расходам на 19 444,2 тыс. рублей (94,5 %), не исполнен по расходам на сумму 1 126,6 тыс. рублей.

План ФХД на 2018 год (в окончательной редакции от 17.12.2018) утвержден по доходам в объеме 30 013,9 тыс. рублей, расходам – 36 462,8 тыс. рублей. В 2018 году План ФХД выполнен по доходам на 43 456,0 тыс. рублей (144,8 %), исполнен по расходам на 33 541,1 тыс. рублей (92,0 %), не исполнен по расходам на сумму 2 921,7 тыс. рублей.

Всего за 2016-2018 годы, 4 месяца 2019 года получено доходов 95 471,5 тыс. рублей, в том числе от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в сумме 96 414,7 тыс. рублей, субсидий на выполнение государственного задания в сумме 56,8 тыс. рублей, что составляет 0,06 процента от общего объема полученных доходов.

3. Анализ законности и эффективности использования финансовых ресурсов

Данные по остаткам средств учреждения на дату окончания финансового года приведены ниже.

Источник финансирования	Остатки на 01.01.2016	Остатки на 01.01.2017	Остатки на 01.01.2018	Остатки на 01.01.2019	тыс. рублей
					Остатки на 01.05.2019
Средства от приносящей доход деятельности	50,9	3 123,2	8 795,6	18 735,1	21 904,3
Итого	50,9	3 123,2	8 795,6	18 735,1	21 904,3

Из таблицы виден рост остатков средств по собственным доходам, рост доходов последние два года превышает рост расходов.

По сравнению с 2016 годом наблюдается динамика к росту доходов и расходов учреждения. В 2017 году доходы выросли на 102 %, расходы – на 92 %. В 2018 году по сравнению с 2016 годом доходы выросли на 229 %, расходы выросли на 231 %. Данные о фактических доходах и расходах учреждения в динамике представлены ниже.

Наибольший удельный вес в расходах составляют расходы на оплату труда: в 2016 году расходы на оплату труда составили 65,6 %, затем доля снижалась – 53 % в 2017 году,

45 % в 2018 году. В 2019 году составила 60 %. Растет доля приобретения услуг, работ с 13 % в 2016 году, до 26 %, 19 % и 22 % в 2017-2019 годах.

3.1. Анализ доходов

Субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания составили за 2016-2018 годы, истекший период 2019 года 56,8 тыс. рублей, в том числе: за 2016 год 8,7 тыс. рублей, в 2017 году 19,9 тыс. рублей, в 2018 году 13,9 тыс. рублей, за четыре месяца 2019 года 14,3 тыс. рублей.

Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составили за 2016-2018 годы, истекший период 2019 года 96 471,5 тыс. рублей, в том числе за 2016 год 13 217,2 тыс. рублей, в 2017 году 26 646,5 тыс. рублей, в 2018 году 43 456,0 тыс. рублей, за четыре месяца 2019 года 13 151,8 тыс. рублей.

Все доходы от приносящей доход деятельности (собственные доходы учреждения) в проверяемом периоде сложились по КОСГУ 130 «Доходы от оказания платных услуг (работ), компенсаций затрат», кроме 2017 года. В 2017 доходы в размере 2 022,6 тыс. рублей поступили по КОСГУ 120 «Доходы от собственности».

По КОСГУ 120 «Доходы от собственности» доходы получены в результате реализации прав на лесные участки, полученные на правах аренды.

Договоры аренды лесных участков от 30.05.2017 № 91-108/17 и от 30.05.2017 № 91-109/17 учреждением заключены с Министерством по результатам аукционов по аренде лесного участка для заготовки пищевых лесных ресурсов (ягоды, орехи) и сбора лекарственных растений.

В дальнейшем договорами переуступки прав от 26.09.2017 к договору аренды от 30.05.2017 № 91-108/17 и от 26.09.2017 к договору аренды от 30.05.2017 № 91-109/17 права аренды переуступлены ООО «Магнит» за 2 022,6 тыс. рублей, что составило доход учреждения.

По КОСГУ 130 «Доходы от оказания платных услуг (работ), компенсаций затрат» доходы получены в результате исполнения договоров на выполнение работ, оказание услуг на платной основе по подготовке проектов освоения лесов, постановке на кадастровый учет лесных участков и др.

Учреждение не только осуществляет выполнение технических работ по изготовлению материалов – проектов освоения лесов, кадастровых планов и т.д., но и осуществляет представительские (посреднические) услуги организациям лесопользователям в органах государственной власти, в том числе у учредителя и в Рослесхозе.

Выполнение посреднических услуг для клиентов в Министерстве, автономным учреждением, ему подведомственным, обладает коррупциогенными признаками.

Расчеты - обоснования стоимости на оказываемые услуги, выполняемые работы отсутствуют. Локальные правовые акты, предусматривающие механизм обоснования стоимости на оказываемые услуги, выполняемые работы, не принимались. Прейскурант цен отсутствует.

По собственным доходам согласно данным бухгалтерского учета (счет 205.31, КОСГУ 130 «Доходы от оказания платных услуг (работ), компенсаций затрат») имеется дебиторская и кредиторская задолженность.

На начало 2016 года дебиторская задолженность (задолженность организаций перед учреждением) составила 629,0 тыс. рублей – исполнены, но не оплачены клиентами договоры 2015 года.

На начало 2017 года дебиторская задолженность составила 1 380,9 тыс. рублей, на начало 2018 года составила 12 593,6 тыс. рублей, на начало 2019 года – 21 587,2 тыс. рублей, а на 01.05.2019 – 28 189,9 тыс. рублей.

Установлено, что в бухгалтерском учете сведения о просроченной и долгосрочной задолженности не отражены (в годовой бухгалтерской отчетности (ф. 0503769) «Сведения по дебиторской и кредиторской задолженности учреждения»)

Кредиторская задолженность в виде задолженности учреждения перед клиентами за перечисленные авансы также незначительно выросла: на 01.01.2016 - 749,0 тыс. рублей, 01.01.2017 – 1 075,1 тыс. рублей, на 01.01.2018 – 1 371,0 тыс. рублей, на 01.01.2019 – 2 290,3 тыс. рублей.

Наличие возрастающей дебиторской задолженности по сделкам с платежеспособными заказчиками свидетельствует о том, что денежные средства за отсутствием потребности в таком объеме «уводятся» в дебиторку.

3.2. Анализ расходов

Штатными расписаниями, утвержденными директором в проверяемом периоде установлена следующая штатная численность работников учреждения и фонд оплаты труда (далее – ФОТ), таблица:

На 31.12.2016		На 31.12.2017		На 01.12.2018 и на 01.01.2019	
кол-во шт.ед.	Годовой ФОТ	кол-во шт.ед.	Годовой ФОТ	кол-во шт.ед.	Годовой ФОТ
8	5 227 104,0	9	5 918 496,0	15	8 200 758,6

В проверяемом периоде произошло увеличение штатной численности работников с 8 штатных единиц до 15 штатных единиц.

В ходе проверки проанализирован уровень кратности соотношения размера должностного оклада директора учреждения и среднего размера оклада работников учреждения, определенный постановлением Правительства Иркутской области от 28.04.2017 № 292-пп «О Порядке определения размера должностного оклада руководителя государственного казенного, бюджетного и автономного учреждения Иркутской области». Проведенный анализ показал, что установленный трудовым договором (в редакции от 09.01.2018) размер должностного оклада директора в размере 50 310 рублей по кратности превышает средний размер оклада работников в размере 4 620 рублей. Превышение оклада директора в месяц составило сумму 8 547,5 рублей.

Таким образом, штатным расписанием, согласованным учредителем и утвержденным директором учреждения, установлен необоснованный должностной оклад директору.

С 2016 года произошло значительное увеличение расходов на оплату труда с 4 889,6 тыс. рублей до 12 012,5 тыс. рублей в 2018 году (в 2,5 раза), рост стимулирующих выплат с 27,6 % в 2016 году до 48,3 % в 2018 году.

В рамках оплаты труда стимулирующие выплаты осуществлялись с несоблюдением Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области», ведомственных и локальных правовых актов. Всего выявлено нарушений на 10 335,4 тыс. рублей.

Проверка показала, что не все штатные сотрудники находились на рабочих местах, по мнению руководителя учреждения- за отсутствием производственной необходимости.

Анализ заключенных договоров учреждения показал, что предметом всех заключенных договоров на оказание услуг и выполнение работ учреждением, является

выполнение работ и оказание услуг по подготовке проектов освоения лесов, лесных деклараций и отчетов для Министерства по лесным участкам, услуги по обеспечению получения положительного заключения экспертной комиссии Министерства, государственной экспертизы Проекта освоения лесов, получение распоряжения Минлеса области об утверждении положительного заключения государственной экспертизы Проекта освоения лесов, услуги по обеспечению постановки лесного участка на государственный кадастровый учет (формирование межевого плана, схемы расположения лесного участка, согласование с ФГБУ «Рослесинфорг» «Прибайкаллеспроект», сопровождение схемы расположения лесного участка в Минлесе области).

Выполнение указанных работ не входит в круг переданных полномочий Российской Федерации в сфере лесного хозяйства, осуществляемых в соответствии со статьями 81 - 84 ЛК РФ, что исключало право Министерства на утверждение в Уставе учреждения таких видов деятельности.

Основной объем средств использован на оплату договоров подряда на выполнение работ, связанных с изготовлением проектов освоения лесов, работами по межеванию лесных участков, постановкой на кадастровый учет, разработкой и утверждением проектной документации, где стороной договора ОГАУ «ИркутскЛеспроект» выступает заказчиком работ. Условия договоров подряда типовые, отличаются составом работ, услуг и формулировками (за вознаграждение выполнить комплекс работ по подготовке проектов освоения лесов, лесных деклараций и отчетов для министерства лесного комплекса Иркутской области по лесным участкам и др.).

Фактическое выполнение работ, оказание услуг по договорам по ряду договоров вызвало сомнение. Установлены отдельные случаи, когда с разными контрагентами заключены договоры, предметы которых и объекты выполняемых работ совпадают (постановка на кадастровый учет). Отсутствуют акты о приеме-передаче документов и материалов, полученных в результате выполнения работ, являющиеся подтверждением фактического выполнения работ.

В деятельности учреждения выявлен ряд нарушений законодательства о бухгалтерском учете.

Учреждением в нарушение положений Учетной политики, требований нормативно-правовых актов в части бухгалтерского учета, затраты, связанные с оказанием услуг, выполнением работ, учитываются на одном субсчете 109.80 «Общехозяйственные расходы» без разделения по оказанным услугам, выполненным работам, без распределения на прямые, накладные и общехозяйственные расходы. Все расходы: заработная плата, начисления на нее, расходы по договорам гражданско-правового характера, связанные с оказанием услуг (выполнением работ), вложения в объекты основных средств в случае их использования при оказании услуги (выполнении работы); сумма амортизации основных средств в случае их использования в оказании услуги (выполнении работы); коммунальные услуги и т.д., учитываются на субсчете 109.80 «Общехозяйственные расходы» и относятся на уменьшение финансового результата на аналитический счет 040110000 «Доходы текущего финансового года».

В результате отсутствия аналитического учета затрат, определения прямых, накладных и общехозяйственных расходов не представляется возможность определить себестоимость каждого вида работ, услуг учреждения, что оказывает негативное влияние на управленческий учет и принятие решений.

Основной объем расходов выполнен за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Определить точный объем расходов на выполнение государственного задания за счет средств от предпринимательской и иной приносящей

доход деятельности не представилось возможным из-за отсутствия аналитического учета затрат.

В нарушение пункта 332 Инструкции по применению 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, утвержденной приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н (далее - Инструкция № 157н), три нежилых помещения, переданные ОГАУ «ИркутскЛеспроект» по договору безвозмездного пользования от 28.12.2015 № 6 П/КО/2015, в бухгалтерском учете в период 2016-2018 годы и истекший период 2019 года на забалансовом счете 01 «Имущество, полученное в пользование» **не отражены**. В результате, в нарушение ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 21 Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25.03.2011 № 33н (далее - Инструкция № 33н), в бухгалтерской отчетности за 2016-2018 годы в справках о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах учреждения (ф. 0503730) не отражено полученное в безвозмездное пользование учреждения имущество по договору от 28.12.2015 № 6 П/КО/2015 в сумме 154,0 тыс. рублей. В результате чего допущено искажение показателей годовой бухгалтерской отчетности за 2016-2018 годы, в Справке о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах в составе баланса (ф. 0503730) показатели по строке по строке 010 «Имущество, полученное в пользование», в том числе по строке 011 «недвижимое» занижены в сумме **154,0 тыс. рублей**.

Проверка бухгалтерской отчетности показала, что в форме бухгалтерской отчетности Баланс государственного учреждения (ф. 0503730) по состоянию на 01.01.2019 данные о земельном участке балансовой (кадастровой) стоимостью 12,5 тыс. рублей, переданном учреждению в постоянное (бессрочное) пользование, не отражены, что привело к искажению (занижению) показателя по строке 070 балансового счета 103.00 «Непроизведенные активы» на конец отчетного периода 2018 года в сумме **12,5 тыс. рублей**.

По распоряжению Минимущества области от 29.12.2018 № 1964/и, принимая во внимание обращение Министерства от 03.12.2018 № СЛ-91-2940/18, протокол Наблюдательного совета учреждения от 30.11.2018 № 1, из оперативного управления учреждения изъято неиспользуемое имущество в количестве 223 объектов основных средств, приобретенное за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на общую сумму **2 286,1 тыс. рублей** и передано учредителю ИркутскЛеспроекта Минлесу области.

Усматриваются согласованные действия указанных участников по обеспечению деятельности Министерства за счет средств от приносящей доход деятельности подведомственного учреждения, что указывает на наличие заинтересованности Министерства в получении этим учреждением доходов от приносящей доход деятельности.

Также это указывает на то, что имущество, закупаемое в проверяемый период, в сумме **2 286,1 тыс. рублей**, приобреталось не для использования в своей уставной деятельности.

Учреждением **в нарушение** пункта 99 Инструкции № 157н, Указаний № 65н затраты на пошив форменной одежды отражены как оплату за оказанные услуги с использованием материалов исполнителя с отражением по коду КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги» в

общей сумме **455,7 тыс. рублей**, тогда как необходимо было по коду КОСГУ 340 «Увеличение стоимости материальных запасов».

Из пунктов 110, 118 Инструкции № 157н, Учетной политики учреждения следует, что мягкий инвентарь (изготовленная форменная одежда) должен быть принят по бухгалтерскому учету по фактической стоимости и должен учитываться по аналитическому бухгалтерскому счету 105.35 «Мягкий инвентарь».

Проверка регистров бухгалтерского учета учреждения (карточек количественно-суммового учета материальных ценностей) за **2017-2018** годы показала, что **приемка мягкого инвентаря** (изготовленной форменной одежды: куртки форменные офисные, брюки форменные офисные, кителя форменные, костюмы форменные офисные) в регистрах бухгалтерского учета по аналитическому счету 105.35 «Мягкий инвентарь» **не отражена**.

В нарушение п. 118, 385 Инструкции № 157н фактически форменная одежда не была отражена на счете 105.35 «Мягкий инвентарь» в 2017 году на сумму **99,7 тыс. рублей**, в 2018 году – на общую сумму **356,0 тыс. рублей**.

Только в ходе проверки на основании предписания КСП области форменная одежда оприходована и поставлена на учет.

КСП области отмечает, что по характеру работы сотрудников учреждения, потребность в форменном обмундировании отсутствовала.

В нарушение пунктов 42, 43 Инструкции № 33н по оборотно-сальдовой ведомости учреждения по забалансовому счету 17 «Поступление денежных средств» за 2016 год отражено поступление денежных средств в сумме 442,0 тыс. рублей, т.е. меньше, чем отражено значений (13 217,2 тыс. рублей) в отчетах об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (ф. 0503737) по состоянию на 01.01.2017. Аналогично по забалансовому счету 18 «Выбытие денежных средств», где вообще отсутствуют показатели выбытия денежных средств («нулевые» обороты).

В нарушение ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 402-ФЗ, п. 21 Инструкции № 33н в форме бухгалтерской отчетности за 2016 год в Справке о наличии имущества и обязательств на забалансовых счетах по состоянию на 01.01.2017 (ф. 0503730) не отражены следующие показатели:

- по строке 170 графы 9, 10, 11 забалансового счета 17 «Поступления денежных средств», в том числе по строке 171 доходы, в общей сумме **13 217,2 тыс. рублей**;
- по строке 180 графы 9, 10, 11 забалансового счета 18 «Выбытие денежных средств», в том числе по строке 181 расходы, в общей сумме **10 133,1 тыс. рублей**.

Учреждением приобретенный автомобиль Volkswagen Multivan Highline стоимостью **4 986,0 тыс. рублей** не внесен в перечень особо ценного движимого имущества Учреждения.

Анализ организации и эффективности деятельности учреждений по реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов с учетом целей их создания и видов деятельности; проверка законности и эффективности использования финансовых ресурсов на реализацию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, в том числе за счет доходов от приносящей доход деятельности.

Областное государственное автономное учреждение «Балаганский лесхоз» (далее-Учреждение, Балаганский лесхоз).

Согласно Уставу с изменениями на момент проверки Учреждение является специализированной некоммерческой организацией, созданной для организации авиационного и наземного обнаружения лесных пожаров, профилактики, тушения лесных пожаров и осуществления отдельных мер пожарной безопасности в лесах земель лесного фонда, а также в лесах, находящихся в собственности Иркутской области (п. 1.3).

Предметом деятельности Учреждения является обеспечение полномочий органа государственной власти в сфере охраны, защиты и воспроизводства лесов (п. 2.2).

Основной целью деятельности Учреждения является выполнение работ по охране, защите и воспроизводству лесов (2.3).

Основными видами деятельности являются работы по охране, защите и воспроизводству лесов (2.4).

Таким образом, цели, предмет и виды деятельности Учреждения соответствуют полномочиям Министерства лесного комплекса Иркутской области (далее-Министерство), выполняющего функции учредителя (учредителем является Иркутская область в лице Правительства Иркутской области), определенным ст.83 Лесного кодекса РФ (далее-ЛК РФ) и Положению о Министерстве №155-пп.¹

В соответствии с законодательством, в уставе Учреждения предусмотрены иные виды деятельности. Учреждение вправе заниматься иными видами деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых учреждение создано (ст. 2,4 Федерального закона № 174-ФЗ², п.2.6 устава), в том числе в качестве иных видов деятельности предусмотрено:

- разведение лошадей, ослов, мулов, лошаков;
- лесозаготовки;
- лесоводство и прочая лесохозяйственная деятельность;
- производство пиломатериалов, кроме профилированных, толщиной более 6 мм;
- производство недровесных железнодорожных и трамвайных шпал из древесины;
- сбор и заготовка недровесных лесных ресурсов;
- деятельность брокерская по сделкам с ценными бумагами и товарами и другие.

Последний вид деятельности (деятельность брокерская по сделкам с ценными бумагами и товарами и другие) внесен изменениями в устав распоряжением Министерства от 15.03.2018 № 754-мр, согласованными Министерством имущественных отношений Иркутской области (распоряжение от 16.03.2018 № 274/и).

¹ Положение о министерстве лесного комплекса Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 27.02.2018 № 155-пп.

² Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее-Федеральный закон № 174-ФЗ).

Далее устав был дополнен положениями об ответственности за сохранность имущества, а также разрешена благотворительная деятельность (изменениями, внесенными в Устав распоряжением Министерства от 29.08.2018 № 2918-мр, согласованными распоряжением Минимущества области от 24.08.2018 № 1143/и; распоряжением Министерства от 11.03.2019 № 707-мр, согласованными распоряжением Минимущества области от 22.02.2019 № 207/и)

Указанные изменения не соответствуют ч.ч. 1, 7 ст. 2; ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, а также полномочиям органов государственной власти субъектов, установленным ст.ст. 82, 83 ЛК РФ и Положению о Министерстве № 155-пп.

Проверка показала, что Наблюдательный совет учреждения, в нарушение ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ, практически не выполнял отведенную ему роль органа управления Учреждением. Формально согласовывал лишь изменения в Устав, о чем свидетельствуют представленные протоколы заседаний.

1. Государственное задание

Учреждение в 2017 году деятельность не осуществляло.

С марта 2018 года деятельность возобновлена с учетом внесенного в устав Учреждения дополнения иным видом деятельности «деятельность брокерская по сделкам с ценными бумагами и товарами и другие».

Государственные задания ОГАУ «Балаганский лесхоз» на 2018, 2019 годы утверждались с соблюдением срока, установленного пунктом 2 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) учреждениями Иркутской области и финансового обеспечения выполнения государственного задания и определения объема и условий предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям Иркутской области на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), и на иные цели, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.12.2010 № 348-пп (далее - Порядок № 348-пп) - не позднее одного месяца со дня официального опубликования закона Иркутской области об областном бюджете (опубликование закона об областном бюджете на 2018 год произведено - 22.12.2017, на 2019 год - 21.12.2018).

Государственные задания (далее-госзадание, государственное задание) за проверяемый период сформированы на основании ведомственного и регионального перечней государственных услуг, утвержденных и действующих в проверяемый период приказом Министерства от 16.12.2016 № 62-мпр, постановлением Правительства Иркутской области от 28.12.2017 № 890-пп (пункт 6 Порядка № 348-пп).

Государственное задание № 31 от 29.12.2017 на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов ОГАУ «Балаганский лесхоз» утверждено распоряжением Министерства от 29.12.2017 № 4405-мр.

Работой по государственному заданию является предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ. В содержание государственной работы входит установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах.

Государственное задание от 29.12.2017 № 31 предусматривает установку и размещение средств противопожарной пропаганды в местах, наиболее посещаемых гражданами, в том числе изготовление и установка 2 баннеров и 2 аншлагов, изготовление 1 000 ед. виниловых магнитов и 1 000 ед. ручек шариковых с логотипом телефона единого номера горячей линии, а также печатную продукцию: 500 ед. листовок, памятки - 500 ед.,

календари – 50 ед., статьи в печать – 2 ед., проведение бесед, лекций, открытых уроков – 5 ед.

Выполнение работ по государственному заданию предусмотрено на территории Балаганского лесничества.

Министерством соглашением № 31 от 26.02.2018 на 2018 год предусмотрено предоставление субсидии (источник федеральный бюджет) на выполнение работ по изготовлению и установке 1 баннера и 1 аншлага, установленных в государственном задании № 31 от 29.12.2017, в размере **14 000,0 рублей** (КБК 843 0407 6540151290 621).

Распоряжением Министерства от 21.12.2018 № 4376-мр в государственное задание № 31 от 29.12.2017 внесено изменение на основании подпункта «в» пункта 8 Порядка № 348-пп (выявление фактов, свидетельствующих о недостижении показателей государственного задания) путем изложения государственного задания в новой редакции.

В новой редакции государственного задания на 2018 год в описании работ предусмотрено изготовление и установка 1 баннера и 1 аншлага. Работы по государственному заданию, выполнение которых было предусмотрено за счет средств внебюджетных источников, исключены.

В Соглашение № 31 от 26.02.2018 изменения не вносились, объем финансового обеспечения госзадания остался в объеме **14 000,0 рублей**.

Согласно Отчету о выполнении госзадания № 31 за 2018 год государственные работы выполнены полностью.

Государственное задание № 2 от 24.12.2018 на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов утверждено распоряжением Министерства от 24.12.2018 № 4408-мр.

Работой по государственному заданию является предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, включая территорию ООПТ. В содержание государственной работы входит установка и размещение стендов и других знаков и указателей, содержащих информацию о мерах пожарной безопасности в лесах.

Государственное задание № 2 от 24.12.2018 предусматривает установку и размещение средств противопожарной пропаганды в местах, наиболее посещаемых гражданами, в том числе изготовление и установка 1 баннера и 1 аншлага за счет средств федерального бюджета.

Выполнение работ по государственному заданию предусмотрено на территории Балаганского лесничества.

Министерством Соглашением № 2 от 18.01.2019 предусмотрено предоставление субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания № 2 от 24.12.2018 в 2019 году в размере **14 300,0 рублей** (КБК 843 0407 7710251290 621).

В 2019 году в государственное задание от 24.12.2018 № 1 изменения не вносились. Дополнительным соглашением от 21.03.2019 № 1 к Соглашению от 18.01.2019 № 2 вносились изменения в части изменения порядка перечисления субсидии и платежных реквизитов сторон.

Согласно отчету о выполнении государственного задания № 2 на 2019 год за первый квартал 2019 года ОГАУ «Балаганский лесхоз» исполнение установленных государственным заданием работ составило 0%.

Таким образом, анализ государственных заданий, сформированных учредителем и выданных ОГАУ «Балаганский лесхоз», показал, что государственное задание в 2018-2019 годах выдавалось Учреждению формально, независимо от того, что уставом Учреждения одной из основных целей деятельности Учреждения предусмотрено выполнение работ по тушению лесных пожаров и осуществлению отдельных мер пожарной безопасности в лесах земель лесного фонда на территории Иркутской области. Государственное задание

выдавалось только на одну работу - проведение противопожарной пропаганды и профилактических мероприятий в целях предотвращения возникновения лесных пожаров путем изготовления 1 баннера и 1 аншлага.

Госзадание в целях противопожарной пропаганды и профилактических мероприятий в целях предотвращения возникновения лесных пожаров в таких незначительных объемах, имеет, по мнению КСП области, крайне низкую эффективность.

2. Анализ эффективности использования лесосырьевых ресурсов при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов.

Оценить эффективность использования лесных ресурсов при выполнении работ по охране, защите и воспроизводству лесов не представилось возможным, так как учреждение вообще не осуществляет деятельность в этой сфере. В рамках основных видов деятельности Учреждение выполняло государственное задание по изготовлению 1 аншлага и 1 баннера.

3. Анализ финансово-хозяйственной деятельности Учреждения.

План финансово-хозяйственной деятельности, утвержденный в установленном порядке на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов (далее – план ФХД на 2019 год), а также План финансово-хозяйственной деятельности, утвержденный в установленном порядке на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов (далее – план ФХД на 2020 год) у Учреждения отсутствовал.

Таким образом, деятельность Учреждения в 2018-2019 гг. не соответствовала требованиям законодательства: п. 6 ч. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), Требования к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденные приказом Министерства финансов РФ от 28.07.2010 № 81н, Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности областного государственного учреждения, находящегося в ведении Министерства, утвержденного приказом Министерства от 10.02.2017 № 14-мпр.

Наблюдательный совет Учреждения в нарушение п. 6 ч. 1, ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ не рассматривал проекты плана финансово-хозяйственной деятельности.

Отсутствие плана ФХД Учреждения не позволило проанализировать объемы и направления доходов и расходов Учреждения.

При изучении отчетов, бухгалтерских документов, выписок с банковских и казначейских счетов учреждения установлено.

2018 год

Учреждением формировался отчет об исполнении плана ФХД.

Согласно отчету об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (форма 0503737Г) по коду вида финансового обеспечения 4 (субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания) за 2018 год доходы составили 14,0 тыс. рублей. Исполнение произведено в полном объеме - 14,0 тыс. рублей (прочая закупка товаров, работ и услуг).

Анализ банковского счета показал, что остаток на начало 2018 года составлял 1 153,5 тыс. рублей.

Доходы Учреждения за 2018 год от внебюджетной деятельности получены в размере 5 778,4 тыс. рублей: в том числе, 1 278,4 тыс. рублей - за оказанные работы, услуги, 4 500,0 тыс. рублей - прочие поступления. Из прочих поступлений: 2 400,0 тыс. рублей - возврат займа от ОГАУ «Илимский лесхоз», предоставленного до 2017 года; 2 100,0 тыс. рублей - возврат переплаты налога на прибыль и НДС от Межрайонной ИФНС России № 14 по Иркутской области.

Расходы составили 5 541,2 тыс. рублей, в том числе: на заработную плату – 1 872,5 тыс. рублей, начисления на оплату труда, страховые взносы, налоги – 849,5 тыс. рублей, оплату за работы, услуги – 2 819,2 тыс. рублей, остаток на конец года – 1 390,7 тыс. рублей.

В силу законодательства, автономное учреждение вправе осуществлять расходы, вытекающие из видов деятельности, предусмотренных уставом.

В нарушение законодательства в 2018 году Учреждением осуществлены расходы:

- 150,0 тыс. рублей - на осуществление ежемесячных взносов в виде благотворительности некоммерческой организации «Ассоциация лесхозов Иркутской области»;

- 1 000,0 тыс. рублей - ООО «Ангара» - за услуги по размещению участников 27-й летней спартакиады организаций Министерства лесного комплекса Иркутской области.

2019 год (5 месяцев)

Согласно отчету об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (форма 0503737G) по коду вида финансового обеспечения 4 (субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания) за первый квартал 2019 года доходы составляют 14,5 тыс. рублей, расходы утверждены в размере 14,5 тыс. рублей (прочая закупка товаров, работ и услуг), исполнения не произведено.

КСП области установлено несоответствие показателей отчета об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности (форма 0503737G) с данными Соглашения о предоставлении субсидии.

Субсидия на финансовое обеспечение выполнения государственного задания № 2 от 24.12.2018 согласно Соглашению № 2 от 18.01.2019 Министерством утверждена на 2019 год в размере 14,3 рублей, в Отчете отражено 14,5 тыс. рублей. Отклонение составляет **0,2 тыс. рублей**.

Анализ движения по банковскому счету показал, что остаток на начало 2019 года составил 1 390,7 тыс. рублей, доходы за 5 месяцев 2019 года по внебюджетной деятельности получены в размере 621,1 тыс. рублей. Расходы составили 1 989,6 тыс. рублей, в том числе: на заработную плату – 746,6 тыс. рублей, начисления на оплату труда, страховые взносы, налоги – 422,4 тыс. рублей, оплату за работы, услуги – 820,6 тыс. рублей, остаток на 01.06.2019 – 22,2 тыс. рублей.

Вновь, как и в 2018 году, Учреждением в 2019 году произведены расходы, не соответствующие законодательству:

- 190,0 тыс. рублей - осуществлена плана ежемесячных взносов в виде благотворительности некоммерческой организации «Ассоциация лесхозов Иркутской области».

Всего за 2018-2019 годы Учреждением осуществлены расходы, не соответствующие законодательству на сумму **1 340,0 тыс. рублей**.

Анализ деятельности учреждения, в том числе поступающих доходов от осуществления приносящей доход, деятельности и осуществленных расходов показал, что учреждение полностью осуществляет коммерческую деятельность, не связанную с целью создания, предметом деятельности и основными целями деятельности Учреждения.

Так, весь объем доходов, кроме возврата переплаты налогов и возврата займа, а также субсидии на финансовое обеспечение государственного задания, получен учреждением в 2018, 2019 годах за оказанные услуги по организации и проведению процедур по продаже (покупке) на электронной площадке АО «СПБМТСБ» (Санкт-Петербургская Международная Товарно-сырьевая биржа).

Доля субсидии на финансовое обеспечение государственного задания (14,0 тыс. рублей и 14,5 тыс. рублей) в общем объеме полученных доходов за 2018, пять месяцев 2019 года (6 399,5 тыс. рублей) составила 0,23 процента.

Анализ расходов показывает, что основной объем расходов осуществлен в целях осуществления приносящей доход деятельности: на оплату труда, начисления на неё, канцелярские расходы, оплату банковского обслуживания, биржевые сборы, комиссии, услуги связи, услуги по доставке документов.

Численность сотрудников Учреждения составляла 2 человека в 2018 году, 1 человек на момент проверки.

Анализ договоров с контрагентами (на оказание услуг учреждением) показал, что они направлены на осуществление посреднической деятельности в виде оказания услуг в участии в организованных торгах на товарно-сырьевой бирже.

На это указывает также действующий договор с АО «СПБМТСБ».

Деятельность в виде оказания услуг в участии в организованных торгах на товарно-сырьевой бирже не является деятельностью в области охраны, защиты и воспроизводства лесов (Лесной кодекс РФ), не входят в круг переданных полномочий исполнительного органа государственной власти Иркутской области в сфере лесного хозяйства, осуществляемых в соответствии со статьями 81 - 84 ЛК РФ, является деятельностью, регулируемой Гражданским кодексом РФ. Согласно ст.3 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» брокерской деятельностью признается деятельность по исполнению поручения клиента (в том числе эмитента эмиссионных ценных бумаг при их размещении) на совершение гражданско-правовых сделок с ценными бумагами и (или) на заключение договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, осуществляемая на основании возмездных договоров с клиентом (договор о брокерском обслуживании). Отношения, возникающие на организованных торгах на товарном и (или) финансовом рынках, требования к организаторам и участникам таких торгов регулирует Федеральный закон от 21.11.2011 № 325 «Об организованных торгах».

Анализ сделок учреждения показывает, что деятельность учреждения направлена на извлечение прибыли в области посреднических услуг.

Таким образом, проведенный анализ показал, что учреждение фактически занимается коммерческой деятельностью, направленной на извлечение прибыли. При этом данная деятельность в нарушение ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, ст. 24 Федерального закона № 7-ФЗ, ст. 52 ГК РФ не направлена на достижение цели создания Учреждения.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано.

Таким образом, основную деятельность учреждение не осуществляет, фактически учреждение осуществляет деятельность за пределами уставной деятельности.

Вместе с тем, автономное учреждение обладает специальной правоспособностью, то есть может осуществлять только те виды деятельности, которые непосредственно направлены на достижение целей, для которых оно создано, или способствующие достижению этих целей, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (ч.ч. 1, 6, 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Анализ организации и эффективности деятельности учреждений по реализации мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов с учетом целей их создания и видов деятельности; проверка законности и эффективности использования финансовых ресурсов на реализацию мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, в том числе за счет доходов от приносящей доход деятельности

Областное государственное автономное учреждение «Лесхоз Иркутской области» (далее – Учреждение, Лесхоз) переименован из ОГАУ «Нукутский лесхоз» (распоряжение министерства лесного комплекса Иркутской области от 23.11.2017 № 3760-мр «О переименовании ОГАУ «Нукутский лесхоз» и утверждении новой редакции устава).

Согласно распоряжению Правительства Иркутской области от 01.12.2017 № 678-рп Учреждение реорганизовано путем присоединения к нему в марте 2018 года областных государственных учреждений – 25 лесхозов, ОГБУ «Иркутская база авиационной охраны лесов», ОГАУ «Региональный лесопожарный центр», ОГАУ «Региональный центр лесовосстановления».

Согласно уставу учреждения, утвержденному 23.11.2017, в структуре учреждения создано 28 филиалов.

Численность работников учреждения составляла (штатных единиц) на 16.03.2018 – 4 609,25, на 01.12.2018 – 4 378,5, на 01.01.2019 – 4 346,75, на 01.05.2019 – 3 715,75.

Учреждение в 2018 году осуществляло свою деятельность на основании Устава, утвержденного министром лесного комплекса Иркутской области от 23.11.2017 № 3760-мр и согласованного распоряжением министра имущественных отношений Иркутской области от 24.11.2017 № 1590/и.

В течение 2018 года в Устав учреждения 2 раза вносились изменения (24.01.2018, 06.03.2018).

В 2019 году деятельность Лесхоза осуществлялась на основании Устава в новой редакции, утвержденного министром лесного комплекса Иркутской области от 14.01.2019 № 36-мр и согласованного первым заместителем министра имущественных отношений Иркутской области от 29.12.2018 № 1975/и.

В 2019 году в Устав изменения были внесены 1 раз и утверждены 11.03.2019 (распоряжение министра № 708-мр от 11.03.2019, согласованное распоряжением министра имущественных отношений Иркутской области. № 204/и от 19.02.2019), в том числе добавлена цель деятельности учреждения - выполнение работ по предоставлению лесоматериалов для собственных нужд граждан в Иркутской области в рамках реализации Закона Иркутской области от 09.01.2019 № 1-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки граждан в Иркутской области, нуждающихся в древесине для собственных нужд, и о внесении изменений в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области» (далее – Закон № 1-ОЗ).

КСП области отмечает, что вопреки ч.ч. 1, 7, 8, 9 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее-Федеральный закон № 174-ФЗ), ст.19, 29.1, 30 ЛК РФ на автономное учреждение, созданное для выполнения мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов возложена функция Министерства по оказанию государственной

услуги по предоставлению дополнительной меры социальной поддержки (постановление Правительства Иркутской области от 07.02.2019 № 82-пп).

Заготовка и переработка древесины не относятся к основным видам деятельности учреждения согласно его Уставу. Эти виды деятельности Уставом отнесены к иным видам деятельности, приносящим учреждению доход. Лесной кодекс РФ органам государственной власти предоставляет право распоряжаться только лесными ресурсами. Право распоряжаться продуктами переработки леса не вытекает ни из Лесного кодекса РФ, ни из Гражданского кодекса РФ. В силу ст.ст. 136, 218 Гражданского кодекса РФ Лесхоз является собственником продукции, полученной в результате заготовки и переработки леса. В силу ч.ч. 8, 9 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ, доходы поступают в самостоятельное распоряжение Лесхоза, Министерство не имеет права на получение доходов от осуществления Лесхозом деятельности.

По содержанию предоставление лесоматериала работой не является.

Изложенное исключает право Министерства на выдачу Лесхозу государственного задания на выполнение работ по предоставлению лесоматериала.

КСП области также отмечает, что в перечне предусмотренных уставом иных видов деятельности, которые позволяют учреждению привлекать собственные доходы, предусмотрен ряд видов, которые не соответствуют целям, ради которых учреждение создано, что не соответствует п. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, п. 2.6 Устава учреждения:

оказание услуг по поисковому и аварийно-спасательному обеспечению;

инновационная деятельность по внедрению разработок в лесной и других отраслях, разработка;

заготовка, переработка и реализация древесины и иных лесных ресурсов; ведение сельского хозяйства, включая животноводство, производство, заготовку, переработку, реализацию сельскохозяйственной продукции;

оказание услуг в сфере общественного питания, включая изготовление и реализацию кулинарной продукции;

создание и эксплуатация лесной и (или) лесоперерабатывающей инфраструктуры;

оказание услуг в сфере делового туризма, деловой коммуникации, обмен технологиями и информацией, участие в выставках, обмен опытом и организация деловых поездок; реализация товаров народного потребления;

производство текстильных изделий, одежды;

консалтинговые услуги.

Наблюдательный совет Лесхоза утвержден распоряжением Министерства от 21.07.2016 № 424-мр в составе шести человек (с изменениями распоряжениями Министерства от 21.01.2018 № 195-мр, от 14.08.2018 № 2763-мр, от 08.07.2019 № 2157-мр).

Наблюдательный совет не выполнял роль и функции, которые отведены ему Федеральным законом № 174-ФЗ. В основном в 2018 году Наблюдательным советом принимались решения о согласовании сделок.

В нарушение требований п. 3 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ Наблюдательный совет заключения ни по одному проекту плана финансово-хозяйственной деятельности Лесхоза не давал, копию учредителю не направлял для рассмотрения. В свою очередь учредитель не осуществлял рассмотрение заключений Наблюдательного совета, тем самым не осуществлял надлежащий контроль в сфере финансовой деятельности подведомственного учреждения.

П.3 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ предусмотрено, что автономное учреждение для осуществления расчетов вправе открывать лицевые счета в органах Федерального казначейства (финансовых органах субъекта РФ), а также в кредитных организациях.

Расчетные счета открываются некоммерческим организациям для совершения операций, связанных с достижением целей, для которых некоммерческие организации созданы (пункт 2.3. главы 2 инструкции Банка России от 30.05.2014 № 153-И «Об открытии и закрытии банковских счетов, счетов по вкладам (депозитам), депозитных счетов»).

Расчетные счета филиалам Учреждения открыты в нарушение законодательства, они не являются юридическими лицами и действуют от его имени на основании Положения о филиале.

Пунктом 2.10 Устава предусмотрено, что Учреждение вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность. Лесхозу открыты валютные счета.

Указанная норма Устава Учреждения и наличие у учреждения валютных счетов противоречат ст.ст. 19, 81-84 ЛК и ряду других статей Лесного кодекса, ст.ст. 2, 4 Федерального закона № 174-ФЗ, ч.ч.1, 2 ст. 2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», ст. 50 Гражданского кодекса РФ.

В учреждении в нарушение Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», Приказа Минкультуры России от 25.08.2010 № 558 «Об утверждении «Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения» за период деятельности не разработана и не утверждена Номенклатура дел учреждения, под которой понимается систематизированный перечень наименований дел, заводимых в делопроизводстве организации, с указанием сроков их хранения, по установленной форме. В связи с чем в учреждении ведение дел осуществляется бессистемно.

В частности, в делопроизводстве Учреждения не предусмотрено ведение учета заключенных учреждением договоров по управленческой и иной деятельности, не предусмотрены цели и направления заключения договоров, что создает риски их утраты.

Учетная политика для целей бухгалтерского учета (далее-Учетная политика) в Лесхозе утверждалась приказами директора от 09.01.2018 № 3 и от 29.12.2018 № 440-1.

Бухгалтерский учет ведет структурное подразделение – финансово-бухгалтерская служба, возглавляемая главным бухгалтером.

Бухгалтерский учет в филиалах, имеющих расчетные счета в кредитной организации, ведет службы бухгалтерского учета филиалов.

1. Государственное задание.

Государственное задание Лесхозу утверждено распоряжением Министерства: на 2018 год – 29.12.2017, на 2019 год – 24.12.2018.

Государственные задания (далее – госзадание) доведены на комплекс работ по охране, защите, воспроизводству лесов, в том числе на тушение лесных пожаров и локализацию и ликвидацию очагов вредных организмов (санитарно-оздоровительные мероприятия: сплошная санитарная рубка, выборочная санитарная рубка, уборка неликвидной древесины; уничтожение или подавление численности вредных организмов авиационным способом).

Также в 2019 году дополнительно Учреждению доведено госзадание на выполнение работ по предоставлению пиломатериалов для собственных нужд граждан в Иркутской

области в рамках реализации Закона № 1-ОЗ¹ на 2019 год (распоряжение от 09.04.2019 № 1086-мр), что, как указано выше, является неправомерным.

КСП области отмечает, что название отраженной в госзадании Лесхоза работы «Обеспечение функционирования пожарно-химических станций» не соответствует законодательству. Ни правовыми актами федерального уровня, ни ведомственными правовыми актами не определен статус пожарно-химической станции (далее-ПХС). В Лесном кодексе РФ такое понятие отсутствует. Фактически ПХС является структурным подразделением Лесхоза. Содержание подразделения Учреждения работой не является.

Согласно базовому перечню государственных работ и услуг в лесной сфере, содержание ПХС поглощается государственной работой «Обеспечение готовности к действиям сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» (за номером 020210Ф.99.1.AB29AA42000), относящейся к группе «Предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров» и являющейся полномочием Российской Федерации, за исключением расходов по содержанию областного государственного имущества, используемого для осуществления данной работы.

Госзаданием в рамках государственной работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов предусмотрены санитарно-оздоровительные мероприятия (далее-СОМ).

Объемы работ по СОМам в сумме по всем лесничествам, утвержденные госзаданием на 2018-2019 годы, представлены в таблице.

государственное задание на 2018 год					государственное задание на 2019 год					
Работа «локализация и ликвидация очагов вредных организмов»										
санитарно-оздоровительные мероприятия										
Содержание работы	перв. редакция от 29.12.2017		оконч. редакция от 17.12.2018		перв. редакция от 24.12.2018		редакция от 24.01.2019		редакция от 09.04.2019	
	площадь, га	объем, куб.м.	площадь, га	объем, куб.м	площадь, га	объем, куб.м	площадь, га	объем, куб.м	площадь, га	объем, куб.м
Сплошная санитарная рубка	х	х	8 412,4	1 656 189,0	9 110,7	1 718 370,0	9 110,7	1 718 370,0	9 110,7	1 718 370,0
Выборочная санитарная рубка	219,6	27 259,0	9 292,1	644 741,0	14 316,5	986 837,0	14 316,5	992 787,0	14 378,6	1 002 541,0
Уборка неликвидной древсины	х	х	89,2	15 180,0	93,6	3 553,0	93,6	3 553,0	93,6	3 553,0
ИТОГО:	219,6	27 259,0	17 793,8	2 316 110,0	23 520,8	2 708 760,0	23 520,8	2 714 710,0	23 582,9	2 724 464

Из таблицы видно, что в 2019 году в сравнении с 2018 годом предусмотрено увеличение объема работ на СОМы по площади с 17 793,8 га до 23 520,8 га, по объему древесины с 2 316 110,0 куб.м. до 2 714 710,0 куб.м., в том числе увеличение предусмотрено как по сплошной санитарной рубке в объеме вырубаемой древесины с 1 656 189,0 куб.м. до 1 718 370,0 куб.м., так и по выборочной санитарной рубке – 644 741,0 куб.м. до 992 787,0 куб.м.

¹ Закон Иркутской области от 09.01.2019 № 1-ОЗ «О дополнительной мере социальной поддержки в Иркутской области граждан, нуждающихся в древесине для собственных нужд, и о внесении изменений в статью 2 Закона Иркутской области «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд в Иркутской области» и статью 2 Закона Иркутской области «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений в Иркутской области».

Однако достаточных данных об обоснованности государственного задания на СОМ в указанных объемах не представлено.

Санитарно-оздоровительные мероприятия назначаются в случае, если такая потребность установлена по результатам лесопатологического обследования, то есть основанием формирования госзадания в части СОМов являются акты лесопатологического обследования.

В результате выполнения государственного задания на осуществление санитарных рубок, а также рубок ухода, Лесхоз осуществляет заготовку древесины (ст.ст. 19, 29.1 ЛК РФ). За счет данных мероприятий формируется основной объем доходов от приносящей доход деятельности.

В нарушение Федерального закона № 174-ФЗ, Порядка № 348-пп, отчеты о выполнении государственного задания от 29.12.2018 за 2018 год, за первый квартал 2019 года представлены Министерству входящими в состав Лесхоза филиалами. Между тем, в силу Федерального закона № 174-ФЗ (ч.2 ст. 4) госзадание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности. Госзадание Министерством выдавалось не филиалам, а учреждению, таким образом, и отчет о выполнении государственного задания должен предоставляться об исполнении госзадания Лесхозом.

Выполнение государственного задания за 2018 года составило 85 %.

В нарушение Порядка № 348-пп пояснения о не полном выполнении государственного задания Учреждением отсутствуют (графа 14 «Причина отклонения» в таблицах отчета о выполнении государственного задания предусматривает наличие такой информации).

2. Анализ плана финансово-хозяйственной деятельности.

План финансово-хозяйственной деятельности учреждения (далее - план ФХД) на 2018 год утвержден 26.01.2018, на 2019 год утвержден 18.01.2019.

В течение 2018 года план ФХД Лесхоза подвергался неоднократным корректировкам, изменения вносились 10 раз.

Планы ФХД на 2018, 2019 годы и изменения в них в нарушение ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 174-ФЗ, Требований к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, утвержденных приказом Министерства финансов РФ от 28.07.2010 № 81н (далее – Требование № 81н), приказа Министерства от 10.02.2017 № 14-мпр (далее – Порядок № 14-мпр), утвердившего порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетных и автономных учреждений, в отношении которых Министерство осуществляет функции и полномочия учредителя, утверждались директором Лесхоза в отсутствие заключения наблюдательного совета учреждения. Расчеты (обоснования к плану ФХД отсутствовали).

Источниками финансового обеспечения деятельности автономного учреждения являются (ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ):

- субсидии на выполнение государственного задания (абз. 1 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);
- субсидии на иные цели (целевые субсидии) (абз. 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ);
- субсидии на цели осуществления капитальных вложений (в объекты капитального строительства государственной собственности) (п. 1 ст. 78.2 БК РФ);
- собственные доходы (от приносящей доход деятельности) (п. 2 ст. 298 ГК РФ);

Соглашение о предоставлении субсидии на 2018 год от 26.02.2018 № 29 предусматривало финансовое обеспечение выполнения государственного задания в объеме 27,3 тыс. рублей. С внесением изменений в это соглашение (6 раз в течение года) объем субсидии составил 476 154,5 тыс. рублей, в том числе за счет федеральных средств (КЦСР

6540151290) – 250 909,7 тыс. рублей, за счет областных средств (КЦСР 6540120260) – 225 244,8 тыс. рублей.

Соглашением от 17.12.2018 № Лесхозу предусмотрена субсидия на иные цели в сумме 136 942,9 тыс. рублей на приобретение пожарной техники, противопожарного снаряжения, инвентаря, средств связи, оснастки и вспомогательных материалов для ПХС 3-го типа.

Всего предусмотрено на 2018 год за счет двух субсидий 613 097,4 тыс. рублей.

Согласно п. 4 Порядка № 14-мпр поступления от доходов в Плане ФХД указываются в разрезе видов и наименований доходов, в том числе наименований и видов доходов от собственности, наименований и видов доходов от оказания услуг, работ, наименований и видов доходов от штрафов, пеней, иных сумм принудительного изъятия и т.д.

В нарушение данных требований, в План ФХД на 2018 год с учетом внесенных изменений не включены средства по приносящей доход деятельности по соответствующим кодам: код 120 - доходы от собственности, код 140 - доходы от штрафов, пеней, иных сумм принудительного изъятия, код 400 - доходы от операций с активами, код 180 - прочие доходы, в объеме 3 764,4 тыс. рублей.

В соответствии с положениями Приказа № 81н, Порядка № 14-мпр планирование объемов поступлений средств от приносящей доход деятельности осуществляется, исходя из планируемого объема оказания платных услуг (выполнения платных работ) и планируемой стоимости их реализации.

Установлено, что учреждением не разрабатывались локальные нормативные акты по установлению механизма реализации готовой лесопродукции, определению объема, оказанию платных услуг, работ, о порядке формирования цен на отпускаемую Лесхозом лесопродукцию, услуги, работы. Отсутствует разработанный и утвержденный прейскурант цен на продукцию. Порядок формирования цены реализации готовой продукции, реализуемой вне биржи, расчеты планируемой стоимости реализации готовой лесопродукции отсутствуют.

Согласно п.п. 7, 8.4 Порядка № 14-мпр, к Плану ФХД прилагаются расчеты (обоснования) плановых показателей по доходам и выплатам, использованные при формировании Плана и формируемые по форме согласно приложению № 2 к Порядку.

В нарушение данных требований расчеты (обоснования) плановых показателей по выплатам, использованные при формировании Плана ФХД учреждения и являющиеся справочной информацией к Плану ФХД, отсутствуют.

Планом ФХД доходы на 2018 год предусмотрены в объеме 4 127 466,9 тыс. рублей, в том числе:

- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 3 410 009,3 тыс. рублей;
- субсидии на выполнение государственного задания – 476 154,5 тыс. рублей;
- субсидии на иные цели – 136 942,9 тыс. рублей;
- остаток на начало года за счет субсидии на иные цели – 24 575,1 тыс. рублей;
- остаток на начало года за счет субсидии на выполнение государственного задания – 79 785,1 тыс. рублей.

Объем средств от приносящей доход деятельности в Плане ФХД Лесхоза на 2018 год уточнился с 16 077,8 тыс. рублей (в начале года) до 3 410 009,3 тыс. рублей (окончательно).

В нарушение Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25.03.2011 № 33н

(далее-Инструкция № 33н), Отчет ф. 0503737 не соответствует показателям Плана ФХД по доходам. Так, показатели плановых поступлений от оказания учреждением услуг (выполнения работ) в Отчете (ф. 0503737) Лесхоза за 2018 год, в сумме 3 426 530,6 тыс. рублей по коду дохода 130 завышены на 16 521,3 тыс. рублей по сравнению с плановыми показателями, утвержденными в сумме 3 410 009,3 тыс. рублей Планом ФХД на 2018 год (с изм. от 17.12.2018).

В Порядке № 14-мпр указано, что в целях внесения изменений составляется новый План ФХД, показатели которого не должны вступать в противоречие в части кассовых операций по выплатам, проведенным до внесения изменения в План.

Анализ поступлений доходов Лесхоза от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности согласно Отчету ф. 0503737 за период с 15.03.2018 по 31.12.2018. представлен в таблице.

тыс. рублей					
Наименование показателя	План ФХД на 01.01.2018	План ФХД на 31.12.2018 согласно Отчету ф. 0503737	% изм.	Исполнено	% исп.
Доходы от сдачи имущества в аренду (от собственности)	0	2 151,9	100,0	2 151,9	100,0
Доходы от продажи	16 077,8	3 422 766,2	21288,0	2 532 458,1	74,0
Доходы от продажи активов	0	118,8	100,0	118,8	100,0
Суммы принудительного изъятия	0	9,3	100,0	9,3	100,0
Прочие доходы	0	1 484,4	100,0	1 484,4	100,0
ИТОГО	16 077,8	3 426 530,6	21 288,0	2 536 222,5	74,0

Согласно Отчету ф. 0503737 по итогам проверяемого периода поступление средств от приносящей доход деятельности составило 2 536 222,5 тыс. рублей или 74,0 % плановых назначений.

На 2019 год Планом ФХД предусмотрены доходы в сумме 5 563, 879,3 тыс. рублей (что больше на 1 436 412,4 тыс. рублей, чем в 2018 году, или на 34,8 %), в том числе:

- доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности - 4 917 985,8 тыс. рублей;
- остаток на начало года по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности – 1 432,0 тыс. рублей;
- субсидии на выполнение государственного задания – 626 317,2 тыс. рублей;
- субсидии на иные цели – 0,0 тыс. рублей;
- остаток на начало года за счет субсидии на иные цели – 15 272,6 тыс. рублей;
- остаток на начало года за счет субсидии на выполнение государственного задания – 2 871,7 тыс. рублей.

Соглашением от 18.01.2019 № 1 о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания Лесхозу предусмотрена субсидия на 2019 год с разбивкой по кодам классификации расходов бюджетов РФ в общей сумме 626317,2 тыс. рублей, в том числе за счет федеральных средств – в сумме 306 882,1 тыс. рублей, за счет областных средств – в сумме 319 435,1 тыс. рублей.

Соглашением от 25.03.2019 № 1 предусмотрена субсидия на иные цели на выполнение мероприятий в рамках Федерального проекта «Сохранение лесов» национального проекта «Экология» на 2019 год, которая предоставлена в сумме 167 466,4 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета на приобретение лесопожарной техники и оборудования для проведения комплекса работ по охране лесов от пожаров, а также специализированной лесохозяйственной техники и оборудования для проведения

комплекса мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению. Выполнение государственного задания за первый квартал 2019 года составило 10 %.

В 2019 году, в отступление от формы Плана ФХД, предусмотренной Порядком № 14-мпр, в План ФХД на 2019 год не включены средства по приносящей доход деятельности по соответствующим кодам (структурным составляющим кодов) бюджетной классификации, соответствующих виду поступлений (код 120 - доходы от собственности, код 140 - доходы от штрафов, пеней, иных сумм принудительного изъятия, код 400 - доходы от операций с активами, код 180 - прочие доходы) – на сумму 1 097,0 тыс. рублей.

В результате в нарушение Инструкции № 33н в графе 4 Отчета (ф. 0503737) Лесхоза за 1 квартал 2019 года не отражены утвержденные плановые назначения по виду поступлений (доходы от собственности, доходы от штрафов, пеней, иных сумм принудительного изъятия, доходы от операций с активами, прочие доходы) в общей сумме 1 097,0 тыс. рублей при отражении в графах 5-9 Отчета (ф. 0503737) их исполнения.

Анализ поступлений доходов Лесхоза от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности согласно Плану ФХД и отчету ф. 0503737 за период с 01.01.2019 по 31.03.2019 представлен в таблице ниже.

Наименование показателя	План ФХД на 01.01.2019	тыс. рублей	
		Исполнено за 1 квартал 2019 года	% исп.
Доходы от сдачи имущества в аренду (от собственности)	0	730,9	
Доходы от продажи	4 917 985,8	639 796,1	13,0
Штрафы, пени, неустойки, возмещение ущерба	0	243,0	
Доходы от продажи активов	0	435,0	
Прочие доходы	0	125,2	
ИТОГО	4 917 985,8	641 330,2	13,0

Запланированные на 2019 год собственные доходы в сумме 4 917 985,8 тыс. рублей. по итогам 1 квартала 2019 года исполнены в объеме 641 330,2 тыс. рублей или 13 % плановых назначений. На 01.06.2019 поступление доходов согласно бухгалтерским данным по счету 205.31 составило 1 523 709,1 тыс. рублей, что значительно ниже плановых показателей.

Анализ расходов Лесхоза от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности согласно Отчету ф. 0503737 и плану ФХД за 2018 год представлен в таблице.

Наименование	Код вида расходов	Собственные доходы (КВФО 2)			
		План ФХД от 17.12.2018	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.01.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Оплата труда, в том числе:	110	1 289 029,4	1 165 987,9	1 079 593,8	92,6
фонд оплаты труда учреждений	111	974 926,7	851 885,2	828 557,5	97,3
иные выплаты персоналу учреждений, за исключением фонда оплаты труда	112	12 173,5	12 173,5	5 941,9	48,8
взносы по обязательному соц.страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений	119	301 929,2	301 929,2	245 094,4	81,2
прочая закупка товаров, работ и услуг	244	1 538 658,4	1 659 700,0	1 387 298,7	83,6
Приобретение объектов недвижимого имущества государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями	406	-	3 000,0	3 000,0	100,0
иные бюджетные ассигнования	800	471 556,2	470 556,2	96 349,5	20,5
Всего расходы:	x	3 299 244,0	3 299 244,2	2 566 242,1	77,8

В нарушение п. 38 Инструкции № 33н, показатели Отчета ф. 0503737 по состоянию на 01.01.2019 года по плановым расходам не соответствуют (завышены) утвержденным показателям плана ФХД (КВФО 2) по КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» на

сумму **121 041,6 тыс. рублей**; по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» на **123 041,5 тыс. рублей**.

Остаток субсидии на выполнение государственного задания на начало 2019 года составил 79 785,1 тыс. рублей.

Данные Отчета об исполнении плана ФХД (ф. 0503737) расходятся с данными Плана ФХД в части утвержденных показателей расходов, что отражено в таблице.

тыс. рублей

Наименование	Код вида расходов	Субсидия на выполнение государственного задания (КВФО 4)			
		Объем финансового обеспечения согласно Плану ФХД от 17.12.2018	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.01.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Доходы	х	476 154,4	476 154,4	476 154,4	100,00
Оплата труда, в том числе:	110	347 702,7	345 559,4	338 069,1	97,8
фонд оплаты труда учреждений	111	253 231,2	251 087,8	251 087,8	100,0
иные выплаты персоналу учреждений, за исключением фонда оплаты труда	112	914,9	914,9	903,7	98,8
взносы по обязательному соц.страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений	119	93 556,6	93 556,7	86 077,6	92,0
Прочая закупка товаров, работ и услуг	244	207 417,9	214 329,6	214 329,6	100,00
Иные бюджетные ассигнования	800	818,7	998,1	998,1	100,0
Всего расходы:	х	555 939,3	560 887,1	553 396,8	98,7

В нарушение Инструкции о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 25.03.2011 № 33н, Отчет ф. 0503737 (КВФО 4) не соответствует показателям Плана ФХД по расходам на **4 947,8 тыс. рублей**.

Как видно из анализа, основной объем расходов за счет субсидии на финансовое обеспечение государственного задания приходится на выплаты, связанные с оплатой труда. При этом источником финансового обеспечения оплаты труда, в основном, являются средства от приносящей доход деятельности.

Кассовые расходы по КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» превысили установленные показатели Плана ФХД на 6 911,7 тыс. рублей.

Кассовые расходы по КВР 800 «Иные бюджетные ассигнования» превысили установленные показатели Плана ФХД на 179,4 тыс. рублей.

Согласно плану ФХД и отчету об исполнении Плана ФХД размер субсидии на иные цели в 2018 году составил 136 942,9 тыс. рублей, в том числе за счет федеральных средств – 46 072,9 тыс. рублей, за счет областных средств – 90 870,0 тыс. рублей. Остаток на начало года – 24 575,1 тыс. рублей.

тыс. рублей

Наименование	Код вида расходов	Субсидия на иные цели (КВФО 5)			
		Объем финансового обеспечения согласно Плану ФХД от 17.12.2018	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.01.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Доходы	х	136 942,9	136 942,9	136 942,9	100,0
Оплата труда, в том числе:	110	25 593,2	25 593,2	25 593,2	100,0
фонд оплаты труда учреждений	111	17 423,5	17 423,5	17 423,5	100,0
взносы по обязательному соц.страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений	119	8 169,7	8 169,7	8 169,7	100,0
прочая закупка товаров, работ и услуг	244	135 924,9	120 654,8	120 652,2	99,99

Всего расходы:	x	161 518,1	146 248,0	146 245,4	99,99
----------------	---	-----------	-----------	-----------	-------

В нарушение п. 38 Инструкции № 33н, показатели Отчета ф. 0503737 по состоянию на 01.01.2019 года (КВФО 5) не соответствуют утвержденным показателям плана ФХД на **15 270,1 тыс. рублей.**

Анализ расходов Лесхоза за 1 квартал 2019 года от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности согласно Отчету ф. 0503737 и плану ФХД представлен в таблице.

тыс. рублей

Наименование	Код вида расходов	Собственные доходы (КВФО 2)			
		План ФХД от 28.03.2019	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.04.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Доходы	x	4 917 985,8	4 917 985,8	641 330,1	13,0
Оплата труда, в том числе:	110	1 712 300,5	1 712 300,5	274 842,0	16,1
фонд оплаты труда учреждений	111	1 213 244,8	1 213 244,8	199 970,9	16,5
иные выплаты персоналу учреждений, за исключением фонда оплаты труда	112	30 738,2	30 738,2	1 236,7	4,0
взносы по обязательному соц. страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений	119	468 317,5	468 317,5	73 634,4	15,7
прочая закупка товаров, работ и услуг	244	2 279 100,4	2 278 900,5	358 684,6	15,7
иные бюджетные ассигнования	800	817 251,7	817 251,7	35 915,7	4,4
Всего расходы:	x	4 808 652,6	4 808 452,7	669 442,3	13,9

В нарушение Инструкции № 33н, Отчет ф. 0503737 (КВФО 2 – собственные доходы) не соответствует показателям Плана ФХД по расходам на 199,9 тыс. рублей.

Данные Плана ФХД в части расходов расходятся с показателями, отраженными в Отчете об исполнении плана ФХД (ф. 0503737) по КФО 4. Данные представлены в таблице.

тыс. рублей

Наименование	Код вида расходов	Субсидия на выполнение государственного задания (КВФО 4)			
		План ФХД от 28.03.2019	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.04.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Доходы	x	626 317,2	626 317,2	221 200,6	35,32
Оплата труда, в том числе:	110	379 577,6	382 280,7	48 704,5	12,7
фонд оплаты труда учреждений	111	273 965,2	276 668,3	38 995,7	14,1
иные выплаты персоналу учреждений, за исключением фонда оплаты труда	112	2 550,0	2 550,0	123,6	4,8
взносы по обязательному соц. страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений	119	103 062,4	103 062,4	9 585,2	9,3
прочая закупка товаров, работ и услуг	244	247 311,2	243 988,9	3 934,1	1,6
иные бюджетные ассигнования	800	2 300,0	2 919,2	619,2	21,2
Всего расходы:	x	629 188,8	629 188,9	53 257,9	8,5

В нарушение п. 38 Инструкции № 33н, показатели Отчета ф. 0503737 по состоянию на 01.04.2019 года по плановым расходам не соответствуют (завышены) утвержденным показателям плана ФХД (КВФО 4) по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» на **2703,1 тыс. рублей.**

В нарушение п. 38 Инструкции № 33н, показатели Отчета ф. 0503737 по состоянию на 01.04.2019 года по плановым расходам не соответствуют (занижены) утвержденным показателям плана ФХД (КВФО 4) по КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» на сумму **3 322,3 тыс. рублей.**

Размер субсидии на иные цели составил 167 466,4 тыс. рублей за счет федеральных средств. Остаток на начало года за счет субсидии на иные цели – 15 272,6 тыс. рублей.

тыс. рублей

Наименование	Код вида расходов	Субсидия на иные цели (КВФО 5)			
		План ФХД от 28.03.2019	Отчет об исполнении Плана ФХД (ф.0503737) на 01.04.2019		% исполнения
			Утверждено	Исполнено	
Доходы	х	167 466,4	167 466,4	0,0	0,0
прочая закупка товаров, работ и услуг	244	182 739,0	182 327,5	14 856,8	8,1

В нарушение п. 38 Инструкции № 33н, показатели Отчета ф. 0503737 по состоянию на 01.04.2019 года по плановым расходам не соответствуют утвержденным показателям плана ФХД (КВФО 5) по КВР 244 «Прочая закупка товаров, работ и услуг» на сумму 411,5 тыс. рублей.

При проверке законного и результативного (эффективного и экономного) использования субсидий на выполнение государственного задания, средств от приносящей доход деятельности на заработную плату установлено следующее.

Согласно форме 0503737 «Отчет об исполнении учреждением плана финансово-хозяйственной деятельности» за проверяемый период 2018 года и на 01.04.2019 исполнение расходов на оплату труда по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» и КВР 119 «Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений» осуществлялось за счет субсидии на выполнение государственного задания и за счет приносящей доход деятельность (собственные доходы учреждения).

За 2018 год и на 01.04.2019 учреждением начислены и исполнены следующие расходы на оплату труда по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» и КВР 119 «Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений»:

тыс. рублей

Источник финансирования	На 01.01.2019				На 01.04.2019			
	Утверждено плановых назначений		Исполнено плановых назначений		Утверждено плановых назначений		Исполнено плановых назначений	
	КВР 111	КВР 119	КВР 111	КВР 119	КВР 111	КВР 119	КВР 111	КВР 119
Субсидия на выполнение госзадания	251 087,8	93 556,7	251 087,8	86 077,6	276 668,3	1 030 62,4	38 995,7	9 585,2
Собственные доходы учреждения	851 885,2	301 929,2	828 557,5	245 094,4	1 213 244,8	468 317,5	199 970,9	73 634,4

Исполнение за 2018 год по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» за счет субсидии на госзадание составило в сумме 251 087,8 рублей или 100 % годовых плановых назначений; за счет приносящей доход деятельность (собственные доходы учреждения) составило в сумме 828 557,5 рублей или 97,3 % годовых плановых назначений.

Исполнение за 2018 год по КВР 119 «Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений» за счет субсидии на госзадание составило в сумме 86 077,6 рублей или 92 % годовых плановых назначений (не исполнены бюджетные ассигнования в сумме 7 479,1 тыс. рублей); за счет собственных доходов учреждения составило в сумме 245 094,4 рублей или 81,2 % годовых плановых назначений.

Исполнение на 01.04.2019 (за первый квартал 2019 года) по КВР 111 «Фонд оплаты труда учреждений» за счет субсидии на госзадание составило в сумме 38 995,7 рублей или 14,1 % годовых плановых назначений; за счет приносящей доход деятельность

(собственные доходы учреждения) составило в сумме 199 970,9 рублей или 16,5 % годовых плановых назначений.

Исполнение на 01.04.2019 (за первый квартал 2019 года) по КВР 119 «Взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений» за счет субсидии на госзадание составило в сумме 9 585,2 рублей или 9,3 % годовых плановых назначений; за счет приносящей доход деятельность (собственные доходы учреждения) составило в сумме 73 634,4 рублей или 15,7 % годовых плановых назначений.

Порядок формирования и расходования фонда оплаты труда работников подведомственных министерству государственных учреждений, необходимость принятия которого вытекает из ст. 9 Закона Иркутской области от 27.12.2016 № 131-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 131-ОЗ об оплате труда), отсутствует.

Приказом Министерства от 15.05.2017 № 42-мпр утверждено Примерное положение об оплате труда работников государственных автономных и бюджетных учреждений Иркутской области, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, по виду экономической деятельности «Лесное хозяйство и предоставление услуг в этой области», определяющее систему оплаты труда и служащее основанием для разработки положений об оплате труда работников государственных автономных и бюджетных учреждений Иркутской области, подведомственных министерству лесного комплекса Иркутской области, а также определяющее условия оплаты труда руководителя учреждения (далее - Примерное положение).

В проверяемом периоде в учреждении действовало Положение об оплате труда работников ОГАУ «Лесхоз Иркутской области», утвержденное приказом директора учреждения от 16.03.2018 № 34-6 (далее - Положение об оплате труда работников учреждения, Положение).

Приложением № 1 к Положению об оплате труда установлено Положение об оплате труда работников филиала «Иркутская база авиационной охраны лесов» областного государственного автономного учреждения «Лесхоз Иркутской области» (далее - Положения об оплате труда работников авиабазы).

Учреждением допускалось нарушение ч. 2 ст. 135 Трудового кодекса РФ, Положения об оплате труда работников учреждения и Примерного положения, утвержденного учредителем.

В нарушение п. 6.9 Положения об оплате труда работников учреждения, п. 46 Примерного положения приказы на премиальные выплаты по итогам работы заместителю руководителя и главному бухгалтеру не согласовывались с Министерством, премиальные выплаты осуществлялись без учета критериев стимулирования. Вопреки законодательству, премиальные выплаты приказом директора учреждения от 01.03.2018 № 26-2 установлены в фиксированном проценте для заместителя руководителя в размере 100 % и для главного бухгалтера в размере 84 %, в то время, когда премии и иные поощрительные выплаты подлежат начислению за результаты труда, достижение соответствующих показателей.

Согласно ст. 191 ТК РФ премия является одним из видов поощрения работника, добросовестно исполняющего трудовые обязанности, размер и условия выплаты которого работодатель определяет с учетом совокупности обстоятельств и иных условий, влияющих на размер премии, в том числе результатов экономической деятельности самой организации.

С нарушением п. 46 Примерного положения и п. 6.9 Положения об оплате труда работников учреждения начислены премиальные выплаты по итогам работы заместителю

руководителя и главному бухгалтеру в сумме **1 087 792,21 рублей** (с учетом районного коэффициента и надбавки за стаж работы в южных районах Иркутской области).

В течение проверяемого периода штатная численность Лесхоза изменилась: снизилась при незначительном сокращении ФОТ, в частности: с 4 609,25 шт. ед. на 16.03.2018 до 3 715,75 шт. ед. на 01.05.2019 (уменьшение на 893,5 шт. ед.) и с 1 259 054,5 тыс. рублей до 1 218 001,2 тыс. рублей соответственно (уменьшение на 41 053,3 тыс. рублей).

Проверка показала, что Учреждение расходовало доходы от приносящей доход деятельности на выполнение государственного задания, на основные виды деятельности, не предусмотренные госзаданием (например, содержание аппарата управления), а также на работы, приносящие учреждению доход.

Вместе с тем, в ходе проверки установлено, что учреждением в бухгалтерском учете неправомерно сформированы затраты (себестоимость) готовой продукции, оказания услуг, выполнения работ по приносящей доход деятельности, в результате чего значительно занижен налог на прибыль организаций.

Занижение осуществлено по причине того, что в затраты по приносящей доход деятельности (по иным видам деятельности, производственной, коммерческой деятельности учреждения) учреждением необоснованно включены затраты по основным видам деятельности, в рамках которых учреждением исполнялось государственное задание, выданное учредителем.

Изложенное стало следствием **организации и осуществления (ведения)** бухгалтерского и налогового учета в учреждении не в соответствии с законодательством.

Так, некоммерческие организации, получающие средства целевого финансирования и целевые поступления, обязаны вести отдельный бухгалтерский учет доходов (расходов), полученных (произведенных) в рамках целевого финансирования и в рамках целевых поступлений (пп. 14 п. 1 и п. 2 ст. 251 НК).

В соответствии с п. 1 ст. 252 НК РФ налогоплательщик уменьшает полученные доходы, связанные с производством и реализацией товаров, работ, услуг и имущественных прав, и внереализационные доходы на величину произведенных расходов (за исключением расходов, указанных в ст. 270 НК РФ). Расходы должны быть обоснованными, документально подтвержденными и произведенными для осуществления деятельности, направленной на получение дохода. Следовательно, некоммерческая организация **не вправе уменьшать** доходы, связанные с производством и реализацией товаров, работ, услуг, и внереализационные доходы, **на величину расходов, связанных с выполнением работ, оказанием услуг по основным видам деятельности (некоммерческой деятельностью) организации.** В том случае, если налогоплательщик, применяющий в налоговом учете метод начисления, осуществляет какие-либо расходы, относящиеся к нескольким видам деятельности, по которым ведется обособленный учет, их распределение осуществляется с учетом положений статьи 272 НК РФ. Пунктом 1 данной статьи установлено, что расходы налогоплательщика, которые не могут быть непосредственно отнесены на затраты по конкретному виду деятельности, распределяются пропорционально доле соответствующего дохода в суммарном объеме всех доходов налогоплательщика.

Соответственно, некоммерческая организация не вправе уменьшать доходы, связанные с производством и реализацией товаров, работ, услуг, и внереализационные доходы, на величину расходов, связанных с основными видами деятельности некоммерческой организации. Указанные расходы должны покрываться за счет целевых

поступлений, а при их недостаточности или отсутствии - за счет прибыли, оставшейся в распоряжении организации после уплаты налога на прибыль организаций.

Как показала проверка, учреждением данные требования законодательства не соблюдены.

За 2018 год сумма затрат, не относящихся к деятельности, приносящей доход, в нарушение требований п. 1 ст. 252 НК РФ, составила **344 009,8 тыс. рублей.**

Данное нарушение обусловлено отсутствием обязательного отдельного бухгалтерского учета по видам деятельности и по источникам финансирования в нарушение п. 299 Инструкции № 157н, п.п. 35.4, 35.5 Учетной политики на 2018 год.

КСП области отмечает, что согласно налоговому законодательству, отсутствие обязательного отдельного бухгалтерского учета по видам деятельности, влечет необходимость доначисления налога на прибыль.

Таким образом, риски доначисления заниженного Учреждением налога на прибыль организации за 2018 год составляют сумму 68 801 957 рублей., в т.ч.:

- в федеральный бюджет – 10 320 293 рублей (11 806 654 рублей – 1 486 361 рублей);
- в областной бюджет – 58 481 663 рублей (66 904 373 рублей - 8 422 710 рублей).

За 2019 год сумма затрат, не относящихся к деятельности, приносящей доход, в нарушение требований п.1 ст. 252 НК РФ, составила сумму в размере 3 482 834,08 рублей.

Существуют риски доначисления заниженного Учреждением налога на прибыль за 1 квартал 2019 года на сумму 418 024 рублей.

По мнению Учреждения, причиной указанных фактов нарушений, выразившихся в существенном занижении налога на прибыль организации по причине ведения бухгалтерского учета с нарушением установленных норм, является не выделение учредителем (Министерством) денежных средств Учреждению в полном объеме для исполнения государственного задания.

КСП области отмечает, что согласно действующему законодательству за неуплату или неполную уплату сумм налога (сбора, страховых взносов) предусмотрена финансовая, административная и уголовная ответственность, а также взыскание штрафа.

3. Анализ использования древесины, полученной в результате проведения санитарно-оздоровительных мероприятий в 2018, истекшем периоде 2019 года

Согласно отчету 9-ОИП, заготовка ликвидной древесины в 2018 году Лесхозом с учетом лесхозов, вошедших в состав Лесхоза, составила **2 174 743,0 куб.м.**

Объем в отчете 9-ОИП определен Министерством согласно Отчетам об использовании лесов (Отчет 1-ИЛ) на основании ведомостей пересчета древесины в виде лесных насаждений.

Объем древесины, заготовленный в 2018 году Лесхозом по Отчетам 1-ИЛ и объем реализованной древесины, отличается на 557,6 тыс. куб.м. или 25,6 % от объемов, указанных в отчете 9-ОИП. По мнению КСП области, возможными основными причинами отклонений являются:

1) отходы, в том числе:

- в результате валки лесных насаждений, раскряжевки и распиловки на сортименты (бревна) древесина сортируется на некондиционную дровяную древесину и неликвидную древесины, не учтенную в объемах реализации (в объемах реализации учтена только ликвидная древесина);

- в объемах реализации учтена переработанная древесина в виде пиломатериала, выход которого значительно отличается от объема пиловочника;

- в результате валки лесных насаждений, раскряжевки и распиловки на сортименты (бревна) полученных хлыстов, объемы уменьшаются на объемы комлевой и вершинных частей;

2) остатки заготовленной древесины на складах.

Определение точных причин расхождения объемов между заготовкой и реализацией древесины не представляется возможным, так как в Учреждении отсутствует точный учет объемов заготовки еще на этапе заготовки в виде хлыстов у пня, которые, в том числе, являются как самостоятельным видом готовой продукции, реализуемым в таком виде, так и первоначальным сырьем для получения остальных видов готовой продукции (круглого леса, а затем пиломатериалов).

Соблюдение Учреждением требований ст. 50.1 ЛК РФ, Правил учета древесины, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1525 не выявлено.

Анализ реестра заключенных договоров на поставку лесоматериалов (хлыстов у пня, круглого леса, пиломатериалов, балансы/дрова) показал, что в период за 2018 год Лесхозом заключено **1 409** договоров на реализацию древесины в объеме **1 617 088,2** куб.м. в общей сумме **2 488 884,7** тыс. рублей.

Из общего объема заключено на бирже 735 договоров в объеме 467 251,0 куб.м. или 29 % от общего объема проданной древесины (1 617 088,2 куб.м.) в сумме 708 153,1 тыс. рублей, вне биржи – 674 договора в объеме 1 149 837,2 куб.м. или 71% от общего объема проданной древесины (1 617 088,2 куб.м.) в сумме 1 780 731,6 тыс. рублей.

Информация по реализации за 2018 год представлена в таблице.

Вид дохода		На бирже	Вне биржи	всего
Хлыст у пня (Хуп)	кол-во договоров	167	116	283
	объем, куб.м.	343 999,0	698 774,0	1 042 773,0
	%	33%	67%	100%
	стоимость	278 794 219,0	472 862 544,0	751 656 763,0
Круглый лес	кол-во договоров	237	223	460
	объем, куб.м.	105 200,0	376 164,6	481 364,6
	%	22%	78%	100%
	стоимость	300 546 500,0	834 201 029,6	1 134 747 529,6
Пиломатериал	кол-во договоров	331	335	666
	объем, куб.м.	18 052,0	74 898,6	92 950,6
	%	19%	81%	100%
	стоимость	128 812 423,3	473 668 002,3	602 480 425,6
Итого	кол-во договоров	735	674	1 409
	объем, куб.м.	467 251,0	1 149 837,2	1 617 088,2
	%	29%	71%	100%
	стоимость	708 153 142,3	1 780 731 575,9	2 488 884 718,2
Средняя стоимость продукции	Хуп	810,5	676,7	х
	Круглый лес	2 856,9	2 217,6	х
	Пиломатериал	7 135,6	6 324,1	х
	баланси/дрова	х	х	х

Как видно из таблицы, количество договоров, заключенных на бирже и вне биржи примерно одинаковое 735 и 674 (%).

Однако по объему проданной древесины вне биржи реализован основной объем в размере 71 %.

Как следует из анализа, из общего объема реализованной древесины за 2018 год (1 617 088,2 куб.м.), объем реализованной древесины составил:

- в виде хлыстов у пня – 283 договора в объеме 1 042 773,0 куб.м. (или 64,5 %) в сумме 751 656,8 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 167 договоров в объеме 343 999,0 куб.м. в сумме 278 794,2 тыс. рублей, вне биржи – 116 договоров в объеме 698 774,0 куб.м. в сумме 472 862,5 тыс. рублей;

- в виде круглого леса – 460 договоров в объеме 481 364,6 куб.м. (или 29,8 %) в сумме 1 134 747,5 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 237 договоров в объеме 105 200,0 куб.м. в сумме 300 546,5 тыс. рублей, вне биржи – 223 договоров в объеме 376 164,6 куб.м. в сумме 834 201,0 тыс. рублей;

- в виде пиломатериала – 666 договоров в объеме 92 950,6 куб.м. (или 5,7 %) в сумме 602 480,4 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 331 договор в объеме 18 052,0 куб.м. в сумме 128 812,4 тыс. рублей, вне биржи – 335 договоров в объеме 74 898,6 куб.м. в сумме 473 668,0 тыс. рублей.

Средняя стоимость товара по году сложилась:

- для хлыста у пня, реализованного на бирже, в сумме 810,5 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 676,7 рублей за 1 куб.м., что на 133,8 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже;

- для круглого леса, реализованного на бирже, в сумме 2 856,9 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 2 217,6 рублей за 1 куб.м., что на 639,3 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже;

- для пиломатериала, реализованного на бирже в сумме 7 135,6 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 6 324,1 рублей за 1 куб.м., что на 811,5 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже.

За 5 месяцев 2019 года Лесхозом заключено 548 договоров на реализацию древесины в объеме 332 670,5 куб.м. в общей сумме 702 004,5 тыс. рублей, из них заключено на бирже 287 договоров в объеме 78 514,2 куб.м. (или 24% от общего объема проданной древесины) в сумме 202 094,9 тыс. рублей, вне биржи – 261 договор в объеме 254 156,3 куб.м. (или 76% от общего объема проданной древесины) в сумме 499 909,6 тыс. рублей.

Анализ реализации за 5 месяцев 2019 года представлен в таблице.

Вид дохода		На бирже	Вне биржи	всего
Хуп	кол-во договоров	35	69	104
	объем, куб.м.	52 518,0	154 532,0	207 050,0
	%	25%	75%	100%
	стоимость	62 761 935,0	126 529 403,2	189 291 338,2
Круглый лес	кол-во договоров	92	87	179
	объем, куб.м.	18 105,4	81 248,4	99 353,7
	%	18%	82%	100%
	стоимость	64 501 600,0	253 094 284,3	317 595 884,3
Пиломатериал	кол-во договоров	160	97	257
	объем, куб.м.	7 890,9	12 993,9	20 884,8
	%	38%	62%	100%
	стоимость	74 831 380,0	119 198 800,8	194 030 180,8
Балансы/дрова	кол-во договоров	0	8	8
	объем, куб.м.	х	5 382,0	5 382,0
	%	0%	100%	100%
	стоимость	х	1 087 068,0	1 087 068,0
Итого	кол-во договоров	287	261	548
	объем, куб.м.	78 514,2	254 156,3	332 670,5
	%	24%	76%	100%
	стоимость	202 094 915,0	499 909 556,2	702 004 471,2
Средняя стоимость продукции	Хуп	1 195,1	818,8	х
	Круглый лес	3 562,6	3 115,1	х
	Пиломатериал	9 483,3	9 173,5	х
	балансы/дрова	х	202,0	х

Из таблицы следует, что из общего объема реализованной древесины (332 670,5 куб.м.) за 5 месяцев 2019 года, объем реализованной древесины составил:

- в виде хлыстов у пня – 104 договора в объеме 207 050,0 куб.м. (или 62,2 %) в сумме 189 291,3 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 35 договоров в объеме 52 518,0

куб.м. в сумме 62 761,9 тыс. рублей, вне биржи – 69 договоров в объеме 154 532,0 куб.м. в сумме 126 529,4 тыс. рублей;

- в виде круглого леса – 179 договоров в объеме 99 353,7 куб.м. (или 29,9 %) в сумме 317 595,9 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 92 договора в объеме 18 105,4 куб.м. в сумме 64 501,6 тыс. рублей, вне биржи – 87 договоров в объеме 81 248,4 куб.м. в сумме 253 094,3 тыс. рублей;

- в виде пиломатериала – 257 договоров в объеме 20 884,8 куб.м. (или 6,3 %) в сумме 194 030,2 тыс. рублей, в том числе реализованной на бирже 160 договоров в объеме 7 890,9 куб.м. в сумме 74 831,4 тыс. рублей, вне биржи – 97 договоров в объеме 12 993,9 куб.м. в сумме 119 198,9 тыс. рублей;

- в виде балансов/дров - 8 договоров, заключенных вне биржи в объеме 5 382,0 куб.м. (или 1,6 %) в сумме 1 087,1 тыс. рублей.

Средняя стоимость товара за 5 месяцев 2019 года сложилась:

- для хлыста у пня, реализованного на бирже в сумме 1 195,1 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 818,8 рублей за 1 куб.м., что на 376,3 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже;

- для круглого леса, реализованного на бирже в сумме 3 562,6 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 3 115,1 рублей за 1 куб.м., что на 447,5 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже;

- для пиломатериала, реализованного на бирже в сумме 9 483,3 рублей за 1 куб.м., вне биржи – 9 173,5 рублей за 1 куб.м., что на 309,8 рублей меньше стоимости, реализованного товара на бирже.

- для балансов/дров, реализованных вне биржи в сумме 202,0 рубля за 1 куб.м.

Анализ показал, что вне биржи реализован основной объем древесины: в объеме 71 % в 2018 году, 76,5 % в 2019 году (5 месяцев).

Анализ средних цен по видам продукции за 2018 год представлен в таблице.

Вид продукции	цена		разница	%
	на бирже	вне биржи		
Хуп	810,5	676,7	133,8	20%
Круглый лес	2 856,90	2 217,60	639,3	29%
Пиломатериал	7 135,60	6 324,10	811,5	13%

В 2018 году цены вне биржи сложились ниже, чем на бирже: по хлыстам у пня на 133,8 рублей или 20 %, круглому лесу – на 639,3 рублей или на 29 %, по пиломатериалу на 811,5 рублей или 13 %.

По расчетам КСП области, размер упущенной выгоды Учреждения за 2018 год составил около 394 758,2 тыс. рублей.

Анализ средних цен по видам продукции за 5 месяцев 2019 года представлен в таблице.

Вид продукции	цена		разница	%
	на бирже	вне биржи		
Хуп	1 195,10	818,8	376,3	46%
Круглый лес	3 562,60	3 115,10	447,5	14%
Пиломатериал	9 483,30	9 173,50	309,8	3%

За 5 месяцев 2019 года цены вне биржи сложились ниже, чем на бирже: по хлыстам у пня на 376,3 рублей или 46 %, круглому лесу – на 447,5 рублей или на 14 %, по пиломатериалу на 309,8 рублей или 3 %.

Таким образом, цены на бирже складываются в среднем стабильно выше относительно договорных цен, особенно по круглому лесу – цены выше на 29 и 14 %, хлыстам у пня – цены выше на 20 и 46 % в 2018 и 2019 годах соответственно.

По расчетам КСП области, размер упущенной выгоды Учреждения за 5 месяцев 2019 года составил около 98 534,6 тыс. рублей.

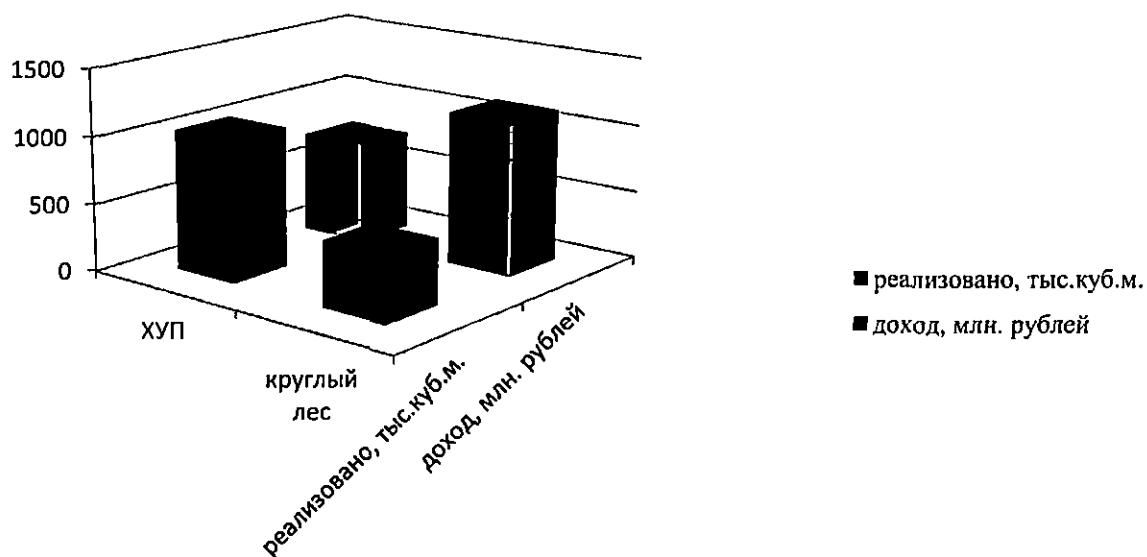
Анализ показал, что основной объем древесины реализуется Лесхозом в виде хлыстов у пня.

В виде хлыстов у пня реализовано **64,5 %** или 1 042,8 тыс. куб.м. из 1 617,1 тыс. куб.м. - в 2018 году и **62,3 %** или 207,1 тыс. куб.м. из 332,7 тыс. куб.м. - за 5 месяцев 2019 года.

При этом, анализ показывает, что несмотря на высокую рентабельность реализации хлыстов у пня, реализация круглого леса показывает гораздо более высокую прибыльность за счет высокой добавочной стоимости.

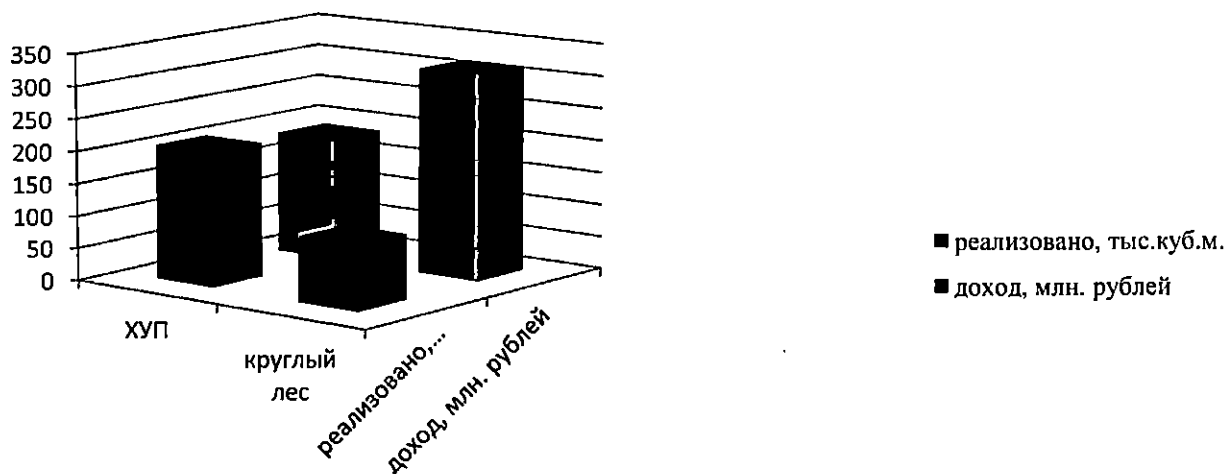
Так, в 2018 году при реализации хлыстов у пня в объеме 1 042,8 тыс. куб.м. получено 751,7 млн. рублей, а при реализации меньшего объема круглого леса 481,4 тыс. куб.м. получено доходов 1 134,7 млн. рублей.

Анализ представлен на диаграмме:



В 2019 году, аналогично, при реализации хлыстов у пня в объеме 207,1 тыс. куб.м. получено доходов 189,3 млн. рублей, а при реализации 99,4 тыс. куб.м. круглого леса – существенно выше – 317,6 млн. рублей.

Анализ представлен на диаграмме.



Таким образом, анализ свидетельствует о низкой эффективности реализации готовой продукции в виде неочищенных от сучьев стволов дерева с прикорневой частью и вершиной, поваленных в результате механического воздействия (хлыст у пня).

Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.09.2018 № 1989-р, предусмотрено, что применение биржевых механизмов торговли лесоматериалами, в том числе расширение участия в биржевых торгах государственных бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации в целях реализации древесины, полученной в рамках выполнения мероприятий по охране и защите лесов, способствует формированию прозрачных, адекватных и соответствующих рыночной ситуации цен на лес и лесоматериалы.

Федеральной налоговой службой отмечено (письмо от 21.08.2009 № ШС-23-3/656@ «О направлении материалов «Исследование рынка заготовки, производства и реализации лесоматериалов (необработанный лес, пиловочник, пиломатериалы, древесные плиты) в РФ»), что целью создания лесной биржи заключается формирование организованного оптового рынка лесоматериалов путем организации биржевой торговли.

Как следует из указанного письма ФНС России, биржевая торговля лесоматериалами призвана обеспечить законность вырубki и вывоза древесины, повысить с помощью рыночных механизмов стоимость лесоматериалов и, как следствие, привести к увеличению взимаемых сумм экспортных таможенных пошлин.

Организация и проведение биржевых торгов регулируются Федеральным законом от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (далее – Федеральный закон № 325-ФЗ).

Для обеспечения участия Лесхоза в биржевых торгах им с некоммерческой организацией «Ассоциация лесхозов Иркутской области» (брокер) заключен договор поручения от 16.03.2018 № АПУ-03-2018-2/ОД (далее – договор поручения), предметом которого является совершение брокером от имени и за счет Лесхоза Иркутской области сделок купли-продажи в отношении биржевого товара, за вознаграждение посредством систем удаленного доступа.

Согласно пунктам 4.2, 4.3 договора за исполнение поручения по сделке с товаром Лесхоз оплачивает вознаграждение брокеру в размере 0,5 % от стоимости по договору. Брокер также выставляет Лесхозу счета на оплату биржевого сбора в размере и порядке, определенных биржей, который составляет 0,06% от суммы сделки.

Выборочный анализ договоров купли-продажи древесины показал, что Лесхоз в нарушение Лесного кодекса РФ и государственного задания это государственное задание в части санитарных рубок осуществляет не самостоятельно, а путем поручения выполнения этих работ покупателю с оплатой работ путем продажи ему заготовленной им древесины «хлыст у пня».

В соответствии с ч. 1 ст. 60.2 ЛК РФ защита лесов включает в себя выполнение мер санитарной безопасности в лесах и ликвидацию очагов вредных организмов. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 60.7 ЛК РФ проведение санитарно-оздоровительных мероприятий, в том числе рубок погибших и поврежденных лесных насаждений является одним из мероприятий по предупреждению распространения вредных организмов на лесных участках.

Согласно разделу 4 приложения № 1 к госзаданию Лесхоз должен выполнить работы по локализации и ликвидации очагов вредных организмов. Показателями, характеризующими содержание работ, является, в том числе санитарно-оздоровительные мероприятия. Содержанием работ по санитарно-оздоровительным мероприятиям является выборочная, либо сплошная рубка. Такие работы включают в себя следующие действия: валка леса бензомоторными пилами; обрезка сучьев и вершин бензомоторными пилами; раскряжевка хлыстов; зачистка сучьев после раскряжевки; трелевка хлыстов; сортировка, штабелевка древесины; очистка мест рубок со сбором порубочных остатков в кучи на перегнивание, либо сжиганием; проведение минерализованной полосы.

Исходя из норм законодательства Российской Федерации, выполнение госзадания является обязанностью Лесхоза (ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ).

Древесина в виде хлыста у пня образуется в ходе выполнения Лесхозом госзадания по санитарно-оздоровительным мероприятиям и по своему существу является продуктом, который Лесхоз вправе реализовать с целью получения дохода.

Анализ показал, что наличие в договорах купли-продажи положений (п. 4.2.2 договоров) об обязывании покупателей выполнить мероприятия, связанные с трелевкой, частичной переработкой, хранением и вывозом из леса древесины, а также очистку от порубочных остатков, не соответствует действующему законодательству.

Данная позиция находит свое подтверждение в решениях Арбитражного суда Иркутской области от 07.02.2017 по делу № А19-19052/2016, от 15.03.2018 по делу № А19-28539/2017.

В результате такого способа выполнения госзадания затраты по выполнению части государственного задания ложатся на покупателя древесины и фактически учитываются в составе цены реализуемой древесины, что не обеспечивает прозрачность формирования реальных затрат на выполнение государственного задания и создает условия для излишне широкого усмотрения при принятии решений в части ценообразования на товар.

Фактически покупателю незаконно, без оформления документов передается лес, являющийся федеральной государственной собственностью, а все санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются им и за его счет, что нарушает описанные выше порядки самостоятельного выполнения учреждением госзадания и реализации древесины.

При этом необходимо отметить, что ни законодательством Российской Федерации, ни законодательством Иркутской области, ни локальными правовыми актами Министерства и Лесхоза не урегулированы вопросы образования цен за единицу объема товара в виде древесины, находящейся на лесосеке в виде неочищенных от сучьев стволов дерева с прикорневой частью и вершиной, поваленных в результате механического воздействия (хлыста у пня).

Отсутствие такого правового регулирования влечет излишне широкое усмотрение при принятии решений в части ценообразования на товар, а также невозможность прогнозирования доходов Лесхоза Иркутской области от приносящей доход деятельности и контроля за объемом поступления доходов.

В соответствии с частью 4 статьи 5 Закона Иркутской области от 30 ноября 2016 года № 100-ОЗ «Об организации деятельности пунктов приема, переработки и отгрузки древесины на территории Иркутской области» на пункте приема, переработки и отгрузки древесины на Шелеховском производственном участке ведется книга учета переработанной древесины, книга учета отгруженной древесины. При сверке записей книг с данными накладных на прием и отпуск продукции установлены расхождения: часть накладных не занесена в книги учета, что свидетельствует об отсутствии контроля за приемом и отпуском продукции в Лесхозе.

Выборочной проверкой установлен ряд фактов расхождения в первичных документах при ведении учета на участках в Лесхозе.

4. Проверка организации и постановки в Учреждении бухгалтерского учета.

Согласно ч.11 ст. 2 Федерального закона № 174-ФЗ автономное учреждение обязано вести бухгалтерский учет в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете.

Анализ Учетной политики учреждения на 2018 год и на 2019 год, фактической организации учета продукции, работ и услуг, связанных с лесоматериалами, показал, что требования ч.ч. 1, 3 ст. 9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ), Инструкции № 157н не выполняются, учет товарной продукции осуществляется Учреждением произвольно, что влечет риски наличия неучтенной продукции.

В частности, Федеральным законом № 402-ФЗ предусмотрено, что все хозяйственные операции, проводимые организацией, должны оформляться оправдательными документами в момент совершения операции или непосредственно после ее окончания, при отпуске готовой продукции с верхнего склада в виде хлыстов у пня первичный учетный документ (товарно-транспортная накладная, товарная накладная или др.). Пунктом 134 Инструкции № 157н предусмотрено, что учреждение организует учет затрат по экономическим элементам и по статьям калькуляции (в зависимости от отраслевых особенностей), по способу включения в себестоимость (прямые и накладные), по связи с технико-экономическими факторами (условно-постоянные и условно-переменные (накладные) с целью нормирования, лимитирования и т.д.).

Выбор способа калькулирования себестоимости единицы продукции (объема работы, услуги) и базы распределения накладных расходов между объектами калькулирования осуществляется учреждением самостоятельно или органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя таким образом, чтобы оптимизировать степень полезности учетных данных для целей управления при допустимом уровне трудоемкости учетных процедур.

В Учреждении не налажен аналитический учет затрат работ и услуг, учет их себестоимости, учет готовой продукции и ее себестоимости. Учреждением при установлении (определении) состава затрат при изготовлении готовой продукции не установлены **объекты калькулирования**, не исчисляется и не учитывается **торговая наценка**.

В ходе проверки не выявлен правовой акт, определяющий порядок установления цены на готовую продукцию.

Недостатки организации бухгалтерского учета затрат не позволили определить объективную себестоимость (затраты), как видов работ, так и видов готовой продукции.

Учреждением при организации учета готовой продукции, формировании ее себестоимости, установлен перечень готовой продукции, куда отнесены лесоматериалы круглые лиственных и хвойных пород, пиломатериалы, в том числе: хлысты, жерди, дрова, бревна, долготье, технологическое сырье, пиломатериалы различного происхождения, изделия деревянные, дома и т.д.

Вместе с тем, лесоматериалы круглые лиственных и хвойных пород, пиломатериалы имеют множество характеристик. Так, например, список актуализированных межгосударственных и национальных стандартов по пиломатериалам, размещенный на сайте ЕГАИС учёта древесины, содержит 28 утвержденных стандартов по пиломатериалам в виде ГОСТов и технических условий.

Учреждением не утвержден точный перечень (номенклатура) готовой продукции², хлыстов, пиломатериалов, бревен и т.д., с указанием марки, сорта, размера, стандарта, других отличительных признаков, с присвоением каждому наименованию продукции номенклатурного номера (шифра), указанием единицы измерения, учетной цены.

Анализ данных бухгалтерского учета показывает, что филиалы при осуществлении учета готовой продукции руководствуются ГОСТ 22298-76, утвержденным постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 30 декабря 1976 года № 2961. Вместе с тем, требования ГОСТа не применяются ими как при отражении в учете, так и другими лицами, при составлении спецификации к договорам купли-продажи, другим документам, а также ответственными лицами при составлении (заполнении) первичных документов при отпуске продукции – актов приема-передачи, накладных, счетов, счетов-фактур.

Точные характеристики, объемы материалов, готовой продукции зачастую не указываются, что не позволяет вести точный складской учет, как поступающих материалов, так и реализуемой готовой продукции.

Фактически учреждением осуществляется торговая коммерческая деятельность, которая не урегулирована внутренними документами.

Достоверный учет готовой продукции по специальной номенклатуре готовой продукции, отражающей характеристики, как поступающей готовой продукции, так и продаваемой готовой продукции, а также готовой продукции в виде оказанных услуг, выполненных работ, в учреждении отсутствует.

Указанные недостатки бухгалтерского учета снижают возможности надлежащего контроля за оприходованием, хранением и отпуском заготовленной древесины в виде готовой продукции, влекут риски получения и реализации неучтенной продукции. Экономическая и бухгалтерская службы Учреждения фактически не имеют достоверной информации о точных объемах, характеристиках и качестве заготовленной и проданной готовой продукции в виде древесины.

Подтверждающие учетные документы, оформленные при непосредственной заготовке хлыстов у пня и при фактической отгрузке (т.е. передаче покупателю) хлыстов у пня не оформляются, что свидетельствует об отсутствии бухгалтерского учета такого вида готовой продукции. Отпуск готовой продукции оформляется актами приема-передачи, счет-фактурами и товарными накладными, необходимыми для возмещения НДС.

В нарушение ч. 3 ст. 9 Закона № 402-ФЗ акты приема-передачи, счет-фактуры и товарные накладные оформляются филиалом не в момент совершения операции или непосредственно после ее окончания.

² Номенклатура (перечень) готовой продукции упоминается в Методических указаниях по бухгалтерскому учету материально-производственных запасов, утвержденных приказом Минфина России от 28.12.2001 № 119н (п.206).

В учреждении используются формы ежемесячного отчета по движению готовой продукции, реестра на перемещение готовой продукции, акта на переработку круглого леса, акта на списание, отчета по движению шишки, семян, саженцев, акта на переработку шишки, утвержденные приказом реорганизованного автономного учреждения «Ангарское лесохозяйственное объединение» (№ 7 от 1 февраля 2016 года), недействующего с момента реорганизации.

Установлено, что в учреждении организован неофициальный оперативный учет по более широкой номенклатуре, сведения которого (о наличии остатков и движении лесопродукции) передаются с производственных участков в филиал и далее в аппарат управления почти ежедневно. Таким образом, оперативной информацией об объемах и сорimente продукции учреждение владеет.

Принимая во внимание, что материалы лесоустройства и таксационные описания лесов в основном устарели, точный бухгалтерский учет в Учреждении не налажен, имеются обоснованные сомнения в точности объемов заготовки и реализации заготовленной древесины на корню или хлыстами у пня Лесхозом.

5. Анализ иных видов деятельности, не связанных с целью создания Учреждения, направленных на получение доходов

Проверка показала, что в проверяемый период Учреждение осуществляло разнообразную деятельность, предусмотренную Уставом как иная приносящая доход деятельность, то есть направленную на получение доходов, но не связанную с целью создания Учреждения.

КСП области отмечает, что учреждением не представлен перечень договоров, заключенных в рамках внебюджетной деятельности, а также все договоры в этой сфере деятельности, что указывает на сокрытие фактов и объемов внебюджетной деятельности от контроля.

В ходе проверки осуществлен выборочный анализ исполнения договоров, заключенных учреждением в рамках деятельности, направленной на получение доходов.

1. Установлено, что Учреждение осуществляло деятельность по приобретению и перепродаже ликвидной древесины, что не соответствует ч.ч.1, 2 ст.2, ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 174-ФЗ, п.п.1.3, 2.3, 2.6, 2.7 Устава Учреждения.

Эта деятельность не направлена на достижение целей и задач создания учреждения, а направлена на извлечение прибыли, наравне с другими хозяйствующими (коммерческими) субъектами.

В рамках этой деятельности Учреждением в 2018 году реализовывались лесоматериалы (товарные хлысты, круглые леса, пиломатериалы), приобретенные у АО «Группа «Илим» на основании договоров купли-продажи лесоматериалов.

Лесные участки, на которых осуществлялась заготовка древесины Лесхозом, были предоставлены АО «Группа «Илим» по договорам аренды в рамках реализации приоритетного инвестиционного проекта 2008 года в области освоения лесов по Иркутской области и Красноярскому краю.

По данным бухгалтерского учета в 2018 году только в рамках одного договора Учреждением приобретено лесоматериалов у АО «Группа «Илим» на сумму 110 214,4 тыс. рублей.

2. Учреждение осуществляло работы и услуги по комплексу лесосечных работ (по заготовке, распиловке, погрузке и вывозке древесины) с целью извлечения прибыли.

Услуги по комплексу лесосечных работ (по заготовке, валке деревьев, распиловке, погрузке и вывозке древесины) были оказаны АО «Группа «Илим». Всего за 2018 год получено доходов за оказанные услуги на сумму 125 393,7 тыс. рублей.

3. Учреждение оказывает транспортно-экспедиторские услуги.

Транспортно-экспедиторские услуги оказываются по перевозке лесоматериала, реализованного ранее иностранным покупателям (Китай), в рамках внешнеэкономической деятельности (экспорта) последних. Транспортно-экспедиторские услуги по перевозке лесоматериалов осуществлялись до границы с Китаем.

По данным бухгалтерского учета, фактически оказано таких услуг в целом за 2018 год в сумме 10 066,5 тыс. рублей (или 158,3 тыс. долларов). В 2019 году внешнеэкономическая деятельность по перевозке товара на экспорт не осуществлялась.

4. Учреждение осуществляет работы и услуги по заготовке древесины по договорам аренды для последующей реализации с целью извлечения прибыли (так называемые «рубки главного пользования»).

Согласно сведениям об использовании лесных участков, предоставленных в аренду (ф. 6-ОИП) за 2018 год, между Министерством и его подведомственными учреждениями заключено 5 договоров аренды участков лесного фонда, из которых 4 договора заключены в целях заготовки древесины (договоры от 25.02.2009 № 25/02, от 04.05.2009 № 19-91-10/09, от 05.03.2010 № 02/10, от 13.11.2010 № 91-262/10), один договор в целях выполнения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых (договор от 22.04.2013 № 91-147/13).

По состоянию на 01.06.2019 4 договора аренды лесных участков действуют, общая сумма арендной платы от Учреждения в 2018 году составила 10 084,1 тыс. рублей. Объем заготовленной древесины составил 73 068,0 куб.м.

Договоры аренды были заключены как прямым заключением договоров с лесхозами в 2009-2010 годах (ОГАУ «Баерский лесхоз», ОГАУ «Нукутский лесхоз»); так и путем переуступки прав аренды от коммерческой организации (права по договору аренды участков лесного фонда с ООО «Областной лесхоз» были им уступлены ОГАУ «Южное лесопожарное объединение», а им переуступлены ОГАУ «Тайшетский лесхоз»; по другому договору права от ООО «Областной лесхоз» уступлены ОГАУ «Южное лесопожарное объединение», а им переуступлены ОГАУ «Костинский лесхоз»).

Первоначальные условия договоров в части площади и объемов заготовки неоднократно менялись.

Правовые основания для заключения и продолжения действия договоров аренды отсутствуют. Согласно ст. 19 ЛК автономные учреждения осуществляют мероприятия по сохранению лесов, в том числе работы по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению. При осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными учреждениями, одновременно осуществляется продажа лесных насаждений для заготовки древесины в соответствии (ч.3 ст. 19 ЛК РФ).

Граждане, юридические лица осуществляют заготовку древесины на основании договоров аренды лесных участков, если иное не установлено Лесным кодексом (ч. 8 ст. 29 ЛК РФ). Для государственных учреждений иное установлено ст. 19 ЛК РФ. Заготовка древесины автономным государственным учреждением может осуществляться только в рамках мероприятий по сохранению лесов.

Договоры аренды участков лесного фонда с лесхозами были заключены до внесения изменений в статью 19 ЛК РФ и принятия Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и в настоящее время противоречат этому законодательству.

Автономные учреждения не относятся к лицам, использующим леса.

Договоры аренды, заключенные в отсутствие правовых оснований, до настоящего времени не прекращены.

Анализ реализации древесины и пиломатериала, полученных с арендованных участков лесного фонда, показал, что, в основном, Учреждение не занимается заготовкой древесины на арендованных участках, а осуществляет реализацию древесины на корню, поскольку согласно ст. 29 ЛК РФ под заготовкой древесины понимается рубка лесных насаждений и ее вывоз из леса.

Правила формирования стоимости продукции «хлыст у пня» в Учреждении не определены, поэтому предусмотренную договорами плату покупателей за приобретенную продукцию нельзя признать обоснованной.

Продажа древесины с арендованных участков лесного фонда осуществляется вне биржи, что влечет занижение стоимости продукции и доходов учреждения и признается неэффективной.

5. Учреждение заключало и другие договоры с целью получения доходов.

5.1. Учреждением в отсутствие законных оснований часть земельного участка, предоставленного на праве постоянного бессрочного пользования (ЕГРН № 38-01/21-2/2004-100 от 16.07.2004) с разрешенным использованием для размещения промышленных объектов, сдана в аренду. Так, между Учреждением (арендодатель) и ООО «ЭкспортЛес» (арендатор) заключен договор от 18.12.2018 № 1412/18 предоставления за плату во временное владение и пользование земельного участка и производственных объектов (вступает в силу с 01.01.2019 и действует в течение 11 месяцев, что не требует его регистрации в Росреестре). Договор заключен без согласования с представителем собственника (Министерством имущественных отношений Иркутской области).

Акт приема-передачи земельного участка арендатору отсутствует. Из схемы расположения производственных объектов на территории АУ «Баерский лесхоз» (приложение № 1 к Договору) невозможно определить арендуемый участок.

Размер арендной платы за земельный участок составляет 1 000,0 рублей. Арендная плата должна вноситься арендатором не позднее 10 числа каждого месяца. В нарушение пункта 2.2 договора оплата по договору арендатором произведена лишь 28.05.2019 на сумму 3 000,0 рублей.

Учреждением неустойка за нарушение условий договора аренды не выставлялась.

Обоснование установления размера арендной платы в размере 1 000,0 рублей арендатору ООО «ЭкспортЛес», являющемуся одним из крупных экспортеров леса в области, отсутствует.

5.2. Учреждением осуществлялось оказание услуг хранения древесины, выполнение работ по договорам подряда по рубке просек

Анализ данных бухгалтерского учета за 2018 год показал, что Лесхозом получено дохода от иных видов деятельности, приносящих доход, в сумме 211 213,5 тыс. рублей по видам деятельности, не направленным на достижение цели создания учреждения и не всегда соответствующих видам деятельности, указанным в Уставе Учреждения.

Анализ представлен в таблице.

Наименование вида доходов	Сумма дохода с НДС	%
Аренда нежилых помещений	671 298,7	0,3
Аренда транспортных средств	160 000,0	0,1
Аренда участка под размещаемое оборудование, хранение древесины	1 135 844,0	0,5
Возмещение провозных платежей	3 567 108,3	1,7
Лесопатологическое обследование на землях лесного фонда	396 304,0	0,2
Работы по биологической рекультивации и выращиванию саженцев, посадке лесных культур, включая подготовку почвы (рыхление, прополка)	9 320 222,4	4,4
Работы по очистке просек леса под буровые площадки, расчистка профилей	15 366 849,7	7,3

Работы по очистке русел рек и водоотводящих каналов Байкальского золотопромышленного от древесно-кустарниковой растительности	2 876 934,6	1,4
Работы по расчистке скального грунта	35 000,0	0,02
Расчистка и планировка площади для временного хранения отходов (свалка)	180 745,2	0,1
Работы по содействию естественному возобновлению леса (сохранение и уход за подростом)	14 192,5	0,01
Строительство жилого дома ул. Невская, д. 19 (незавершенное строительство)	1 698 000,0	0,8
Строительство ледовой переправы через р. Семига	198 125,0	0,1
Транспортно-экспедиторские услуги	9 086 536,9	4,3
Транспортные услуги	2 863 001,4	1,4
Услуги использование спецодежды	4 919,2	0,002
Услуги питания	81 127,7	0,04
Услуги по заготовке, распиловке, погрузке и вывозке древесины (хлыст у пня, круглый лес, пиломатериала, дрова/ дрова некондиционные)	125 393 736,2	59,4
Услуги по обучению (повышение квалификации), в том числе по программе по программе «Руководство тушением лесных пожаров», «Вальщик леса», «Раскряжевщик»	392 500,6	0,2
Услуги по оформлению документов	41 535,0	0,02
Услуги по погрузке и разгрузке вагонов	27 227,2	0,01
Услуги по предоставлению доступа к веб-ресурсу космического мониторинга лесных пожаров	925 000,0	0,4
Услуги по тушению лесных пожаров	8 321 472,0	3,9
Услуги по устройству противопожарных минерализованных полос	867 551,1	0,4
Продажа иной продукции, в том числе:	13 794 122,6	6,5
Лесные насаждения, кустарники, саженцы, сеянцы сосны обыкновенной	13 618 838,1	6,4
Мед пчелиный	25 650,3	0,01
Мясная продукция	149 634,3	0,1
ИТОГО:	211 213 477,0	100,0

Из анализа видно, что основную долю дохода занимают доходы от оказания услуг по комплексу лесосечных работ (по заготовке, распиловке, погрузке и вывозке древесины) в сумме 125 393,7 тыс. рублей (59,4 %), от выполнения работ по очистке просек леса под буровые площадки, расчистка профилей в сумме 15 366,8 тыс. рублей (7,3 %), от продажи иной продукции, в том числе сеянцев сосны обыкновенной в сумме 13 794,1 тыс. рублей (6,5 %), от выполнения работ по биологической рекультивации и выращиванию саженцев, посадке лесных культур, включая подготовку почвы (рыхление, прополка) в сумме 9 320,2 тыс. рублей (4,4 %), от оказания транспортно-экспедиторских услуг в сумме 9 086,5 тыс. рублей (4,3 %) и т.д.

Анализ данных бухгалтерского учета за 5 месяцев 2019 года показал, что Лесхозом получено дохода от иных видов деятельности, приносящих доход, в сумме 97 898,6 тыс. рублей по следующим видам деятельности, не направленным на достижение цели создания учреждения, не во всех случаях соответствующих уставным видам деятельности Учреждения.

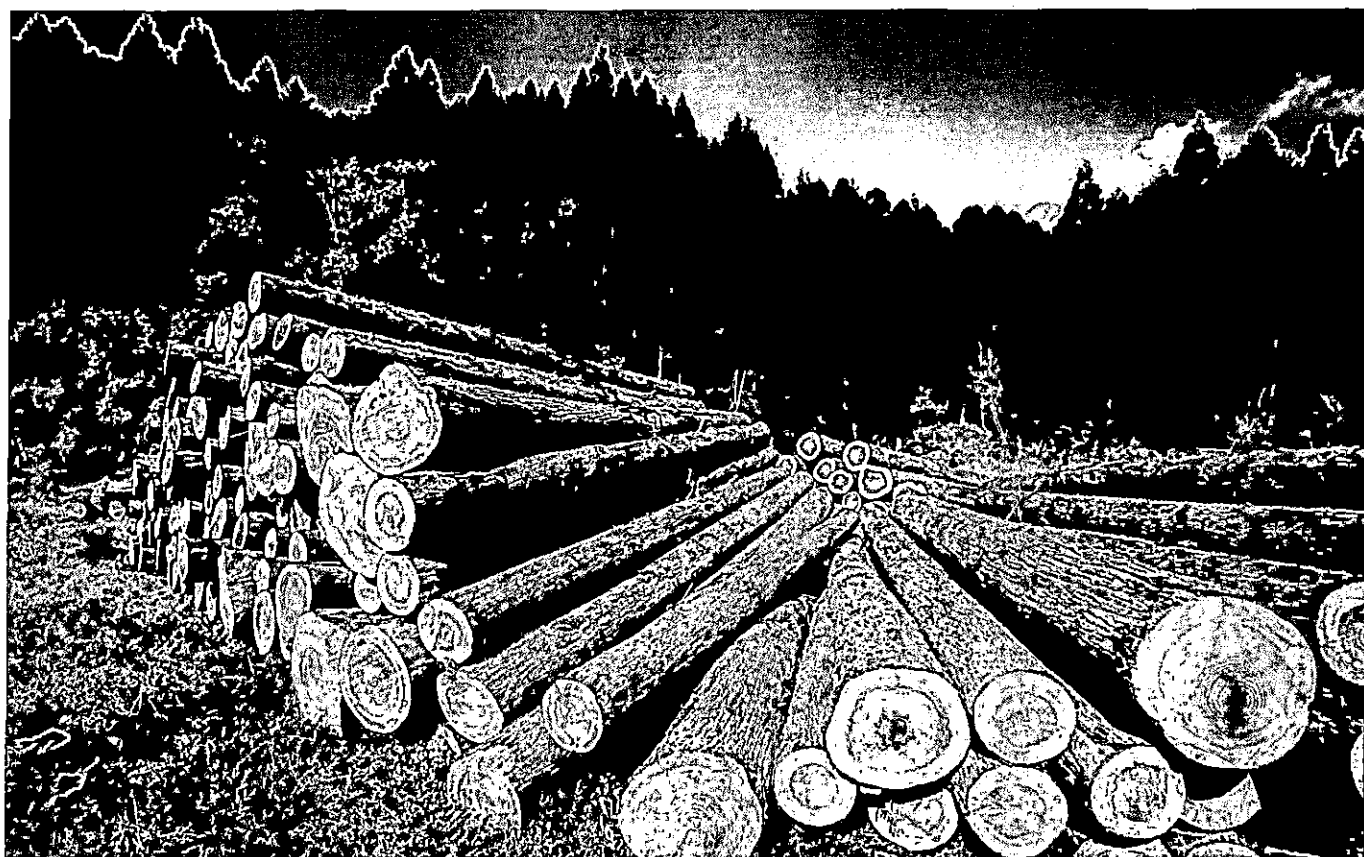
Анализ представлен в таблице.

Наименование вида доходов	Сумма с НДС	%
Аренда нежилых помещений	139 830,0	0,1
Аренда земельного участка	2 950,0	0,003
Аренда спецтехники	11 896,2	0,01
Аренда участка под размещаемое оборудование, хранение древесины	713 996,8	0,7
Работы по рубке и очистке просек леса под буровые площадки	70 817 531,2	72,3
Транспортные услуги	651 871,0	0,7
Услуги по заготовке, распиловке, погрузке и вывозке древесины (хлыст у пня, круглый лес, пиломатериала, дрова/ дрова некондиционные)	13 262 405,3	13,5
Услуги питания	10 373,2	0,01
Услуги по натурному обследованию лесного участка	19 666,7	0,02
Услуги по оформлению документов	35 990,0	0,04
Услуги по тушению лесных пожаров	688 681,5	0,7
Услуги по устройству противопожарных минерализованных полос	121 023,8	0,1
Услуги по обучению (повышение квалификации), в том числе по программе «Вальщик леса», «Раскряжевщик»	503 153,0	0,5

Продажа иной продукции, в том числе:	5 459 608,9	5,6
Лесные насаждения, кустарники, саженцы, сеянцы сосны обыкновенной	5 301 809,7	5,4
Лом черных металлов марки 12А	11 592,0	0,01
Мед пчелиный	5 405,4	0,01
Мясная продукция	140 801,7	0,1
Итого	97 898 586,2	100,0

Из анализа видно, что основная доля дохода за истекший период 2019 года получена Лесхозом от выполнения работ по рубке и очистке просек леса под буровые площадки в сумме 70 817,5 тыс. рублей (72,3 %), от оказания услуг по комплексу лесосечных работ (по заготовке, распиловке, погрузке и вывозке древесины) в сумме 13 262,4 тыс. рублей (13,5 %), от продажи иной продукции, в том числе, сеянцев сосны обыкновенной в сумме 5 459,6 тыс. рублей (5,6 %) и т.д.

Проверкой также установлено, что Учреждением осуществлялась реализация древесины и пиломатериала на экспорт.



Динамика налоговых поступлений 2016-2019 г.г.

2016 г.

№ п/п	Вид экономической деятельности	Налоговые поступления (млн. рублей)			
		2015	2016	+/-	%
1	Лесоводство и лесозаготовки	1 128,0	1 404,0	276,1	24,5
2	Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	851,2	1 031,2	180,0	21,1
3	Производство бумаги и бумажных изделий	1 065,9	2 332,4	1 266,4	118,8
Итого		3 045,1	4 767,6	1 722,5	56,6

2017 г.

№ п/п	Вид экономической деятельности	Налоговые поступления (млн. рублей)			
		2016	2017	+/-	%
1	Лесоводство и лесозаготовки	1 404,0	1 614,3	210,3	15,0
2	Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	1 031,2	1 253,4	222,2	21,5
3	Производство бумаги и бумажных изделий	2 332,4	3 722,3	1 389,9	59,6
Итого		4 767,6	6 590,0	1 822,3	38,2

2018 г.

№ п/п	Вид экономической деятельности	Налоговые поступления (млн. рублей)			
		2017	2018	+/-	%
1	Лесоводство и лесозаготовки	1 614,3	1 841,8	227,5	14,1
2	Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	1 253,4	1 672,5	419,1	33,4
3	Производство бумаги и бумажных изделий	3 722,3	6 823,0	3 100,8	83,3
Итого		6 590,0	10 337,4	3 747,4	56,9

Примечание:

Виды экономической деятельности:

-ОКВЭД 02 - Лесоводство и лесозаготовки;

-ОКВЭД 16 -Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения;

-ОКВЭД 17 - Производство бумаги и бумажных изделий.

Сводные показатели состояния лесопромышленного комплекса Иркутской области за 2016-2018 годы

Показатель	Период		
	2016	2017	2018
Удельный вес отраслей лесопромышленного комплекса в общем объеме обрабатывающего производства Иркутской области по итогам года, процентов	24 %	23,8 %	27,5 %
Предприятий лесопромышленного комплекса, единиц	2,5 тыс.	2,0 тыс.	1,9 тыс.*
Объем заготовки древесины за год, млн.куб.м.	35,3 млн.куб.м.	34,8 млн.куб.м.	35,7 млн.куб.м.
Индекс промышленного производства по итогам года	по обработке древесины и производству изделий из дерева составил 105,2 %, производству целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 105,1 %	по обработке древесины и производству изделий из дерева составил 115,8 %, производству целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 103,3 %.	по обработке древесины и производству изделий из дерева составил 107,6 %, производству бумаги и бумажных изделий – 103,4 %
Произведено основной лесопродукции	- фанеры клееной – 206,1 тыс. м3 или 111,3 % к 2015 г.; - целлюлозы товарной – 1 746 тыс. тонн или 105,5 % к 2015 г.; - картона – 187 тыс. тонн 104,5 % к предыдущему году	- фанеры клееной – 214,4 тыс. м3 или 104 %; - целлюлозы товарной – 1 765,8 тыс. тонн или 101,1 %; - картона – 193 тыс. тонн или 103,2 % к предыдущему году	- фанеры клееной – 218,0 тыс. м3 или 101,7 %; - целлюлозы товарной – 1 799,1 тыс. тонн или 101,9 %; - картона – 198,6 тыс. тонн или 102,9 % к предыдущему году
Объем экспорта лесопромышленной продукции в натуральных выражениях	- круглых лесоматериалов - 3 979,6 тыс. м3 (101,7 %); - экспорт пиломатериала – 9 106,6 тыс. м3 (103,5 %); - экспорт целлюлозы древесной – 1 584,3 тыс. тонн (106,2 %).	- круглых лесоматериалов – 3 916,1 тыс. м3 (98,2 %); - пиломатериалов – 9 606,6 тыс. м3 (106,4 %); - целлюлозы древесной – 1 600,2 тыс. тонн (101,8 %).	- круглых лесоматериалов – 3 135,4 тыс. м3 (80,1 %); - пиломатериалов – 8 947,3 тыс. м3 (93 %); - целлюлозы и картона – 1 737,8 тыс. тонн (101,4 %).
Экспортировано товаров лесной промышленности на общую сумму	2,2 млрд. долларов США	2,7 млрд. долларов США	2,9 млрд. долларов США
Среднесписочная численность работников лесопромышленного комплекса	32 582 чел., что на 3,4 % больше по отношению к предыдущему году	31 853 человека, что составляет 99,9 % по отношению к предыдущему году	33 911 человек, что на 0,6 % больше по отношению к предыдущему году
Среднемесячная заработная плата работников предприятий лесной сферы	по обработке древесины и производству изделий из дерева – 41 762,4 рублей (+12,2 % к декабрю 2015 г.), по производству целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 50 831,3 рублей (+0,8 %), по лесозаготовке - 66 337 рублей (+49,2 %)	по обработке древесины и производству изделий из дерева – 32 825,6 рублей (103,8 % к 2016 году), по производству целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 53 165,1 рублей (112,9 %), по лесозаготовке - 43 677,6 рублей (106,3 %)	по обработке древесины и производству изделий из дерева – 30 087,4 рубля (106,4 % к 2017 г.), по производству целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них – 56 614,5 рублей (104,8 %), по лесозаготовке - 47 587,7 рублей (107,5 %)
Налоговые поступления в бюджет региона от предприятий лесного комплекса	4,768 млрд. руб., что на 56,6 % больше по отношению к предыдущему году	6,6 млрд. рублей и увеличились на +38,2 % по отношению к предыдущему году	10,3 млрд. рублей, что составляет 156,9 % по отношению к предыдущему году

* - на начало года

Информация о завершенных, действующих и исключенных приоритетных инвестиционных проектах

№	Инвестор	Наименование проекта	Приказ Минпромторга		Потребность в сырье в соответствии с концепцией ПИП, тыс. куб.м.	Ежегодный установленный объем заготовки древесины по договору аренды лесного участка, тыс. куб.м.	Общий объем инвестиций по концепции, млн. руб.	Целевые показатели
			о включении в перечень ПИП	о завершении/исключении проекта				
Завершенные инвестиционные проекты								
1	ЗАО «ЛДК Игирма»	Строительство лесопильно-деревообрабатывающего комплекса в п. Новая Игирма Нижнеилимского района	№ 59 от 15.02.2008	№ 3608 от 17.10.2017	2 318	2 415,3	3 016	-общий объем инвестиций - 3 016,0 млн. рублей; -количество создаваемых рабочих мест - до 1000 ед.; -объем производства - 434 тыс.м3 пиломатериалов; -потребность в сырье - 1970 млн.м3 годовой расчетной лесосеки.
2	ОАО «Группа «Илим»	Инвестиционный проект в области освоения лесов по Иркутской области и Красноярскому краю	№ 190 от 09.10.2008	№ 745 от 16.03.2017	8 800	8 506	18 700	-общий объем инвестиций - 18 700,0 млн. рублей; -количество создаваемых рабочих мест — 25 0 ед.; -объем производства- 1640 тыс.тонн товарной продукции (целлюлоза товарная, картон).
3	ООО «Транс-Сибирская лесная компания»	Создание лесопильно-деревообрабатывающего комплекса в г. Усть-Кут	№ 1129 от 14.12.2009	№ 3598 от 17.10.2017	1 975	2 017,5	7 029	-общий объем инвестиций- 7 029 млн.руб., -объем производства- 1668,9 м3, в т.ч. производство сухих пиломатериалов -5 00,0 тыс. м3 в год; -количество создаваемых рабочих мест - 861 ед.
4	ООО «Русфорест Магистральный»	Строительство лесоперерабатывающего комбината по производству сухих пиломатериалов	№ 942 от 13.07.2011	№ 219 от 20.01.2017	599,7	599,7	1 344,6	-общий объем инвестиций- 1 344,6 млн.руб. -годовой выпуск сухих пиломатериалов - 15 0 тыс.м3; -количество создаваемых новых рабочих мест 541 ед.
Действующие инвестиционные проекты								
5	ООО «Евразия-леспром групп»	Создание лесоперерабатывающего комплекса в п. Магистральный	№ 181 от 14.02.2013	-	609,5	609,5	2050	-общий объем инвестиций- 2 050,0 млн. руб.; -количество создаваемых рабочих мест - 840 ед.; -объем производства - 400 тыс.м3 в год сухих пиломатериалов.
6	ООО «ЛП Ангара»	Организация производства по глубокой переработке древесины с выпуском сухих пиломатериалов, мебельного щита и	№ 1088 от 06.06.2014	-	257	257	402,2	-общий объем инвестиций 402,2 млн. руб.; -количество создаваемых рабочих мест - 300 ед.; -объем производства: пиломатериалы - 102,5 тыс.м3, погонажные изделия - 14,0

		погонажных изделий						тыс.м3, мебельный щит - 3,6 тыс.м3.
8	АО «Группа «Илим»	Модернизация производства АО «Группа «Илим» в Иркутской области	№ 2956 от 29.08.201 7	-	2 470	11 791,8	53 200	-общий объем инвестиций- 53 200,0 млн. руб.; -количество создаваемых рабочих мест - 100 ед.; -объем производства- 511 тыс. тонн продукции (целлюлоза товарная, тарный картон).
Исключенные инвестиционные проекты								
7	ООО «Компания «Госстрой»	Организация производства по глубокой переработке древесины в Иркутском районе и Иркутской области	№ 2380 от 26.11.201 4	№ 1099 от 11.04.201 7	460,7	461,6	328,1	-объем инвестиций - 328,12 млн. руб.; -количество создаваемых новых рабочих мест - 70 ед -объем производства: клееный брус - 40,0 тыс.м3, погонажные изделия - 10,0 тыс.м3, профилированные изделия из осины- 20,0 тыс.м3, евро поддоны- 680,0 тыс.шт.