



**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА ПЕРМСКОГО КРАЯ
(КСП ПК)**

Ул. Ленина, д. 51, г. Пермь, 614006, тел. (342) 217-75-00, факс 217-75-01, E-mail:
permoblksp@ksppk.ru

ОКПО 50283606, ОГРН 1025900537090, ИНН/КПП 5902292350/590201001

УТВЕРЖДЕН:

**Коллегией Контрольно-счётной палаты
Пермского края «09» июля 2014 г.,
протокол № 8**

Отчет

о результатах контрольного мероприятия

«Проверка исполнения Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края функции по администрированию платы за использование лесов за период 2011-2013 годы»

11.07.2014

№ 8

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:

Закон Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счётной палате Пермского края», план работы КСП ПК на 2014 год, решение о проведении проверки от 17.03.2014 №28.

2. Предмет контрольного мероприятия:

Проверка полноты исполнения Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края государственной функции по администрированию платы за использование лесов, зачисляемой в бюджетную систему Российской Федерации, с целью изыскания резервов увеличения объемов поступления платы за использование лесов в условиях дефицитного бюджета.

3. Объекты контрольного мероприятия:

Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края (далее – Министерство); подведомственные государственные казенные учреждения Пермского края лесничества (выборочно).

4. Проверяемый период: 2011-2013 годы

5. Срок проведения контрольного мероприятия: с 18 марта по 26 июня 2014 года.

6. Цели контрольного мероприятия:

1. Установить наличие распорядительных документов Пермского края по реализации функции администрирования платы за использование лесов в соответствии с требованиями федерального законодательства.

2. Определить фактический объем поступления платы за использование лесов в бюджет Пермского края за период 2011-2013 годы.

3. Проверить полноту исполнения Министерством функции по администрированию платы за использование лесов, зачисляемой в бюджетную систему РФ.

4. Оценить потенциальный резерв увеличения объемов платы за использование лесов.

7. Краткая характеристика деятельности объектов контрольного мероприятия.

В соответствии с Положением о Министерстве¹, на него возложены функции по выработке региональной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере владения и распоряжения всеми видами природных ресурсов, отнесенных к ведению Пермского края; правоприменительные функции в сфере природопользования и др. Этим же документом установлено, что Министерство является главным администратором доходов краевого бюджета и администратором доходов федерального бюджета (в том числе платы за использование лесов).

Проверкой установлено, что в соответствии с Указами губернатора Пермского края² Министерство является правопреемником по исполнению функций по администрированию платы за использование лесов от Агентства по природопользованию Пермского края и Министерства лесного хозяйства Пермского края.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Цель 1. Установить наличие распорядительных документов Пермского края по реализации функции администрирования платы за использование лесов в соответствии с требованиями федерального законодательства.

1.1. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ), плата за использование лесов относится к неналоговым доходам бюджета и зачисляется по нормативу отчислений 100%:

- в федеральный бюджет за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, *в части минимального размера арендной платы* и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в федеральной собственности (ст.51 БК РФ);

- в бюджет субъекта РФ за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, *в части, превышающей минимальный размер арендной платы* и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности субъектов РФ (ст. 57 БК РФ).

Функции по администрированию платы за использование лесов в Пермском крае в 2011-2013 годы осуществляли:

- в 2011 году - Агентство по природопользованию Пермского края;
- в 2012 году - Министерство лесного хозяйства Пермского края;
- в 2013 году - Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края.

Как установлено проверкой, государственная функция по администрированию платы за использование лесов, зачисляемой:

¹Постановление Правительства Пермского края от 03.09.2012 №756-п «О Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии».

²Указ губернатора Пермского края от 22.06.2012 №41 «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края»; Указ губернатора Пермского края от 05.07.2011 №53 «О внесении изменений в Указ губернатора Пермского края от 29.12.2007 №121 «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Пермского края и состава Правительства Пермского края».

- в федеральный бюджет, в соответствии с административными регламентами, утвержденными Приказами Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз)³;
 - в бюджет Пермского края в 2011 году осуществлялась в отсутствие утвержденного административного регламента, наличие которого предусмотрено пп.1. п.1 ст.6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а с 1 января 2012 года по административным регламентам, утвержденным Приказами Министерства⁴.

Цель 2. Определить фактический объем поступления платы за использование лесов в бюджет Пермского края за период 2011-2013 годы.

2.1. В соответствии со ст.174.1. БК РФ и ст.4 Закона Пермского края «О бюджетном процессе в Пермском крае» доходы бюджета прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития территории. Отсутствие на региональном уровне нормативного правового акта или распорядительного документа, регламентирующего порядок расчёта прогнозного поступления платы за использование лесов, не позволяет охарактеризовать данное прогнозирование - как точное и эффективное, что подтверждается анализом, представленным ниже.

Таблица 1

Сравнительный анализ прогнозирования поступления в краевой бюджет платы за использование лесов

№ пп	Показатель	Единица измерения	2011 год	2012 год	2013 год	Итого
1	Первоначальный прогноз платы за использование лесов	тыс. руб.	160 436,0	176 800,0	207 185,5	544 421,5
2	Уточненный прогноз платы за использование лесов	тыс. руб.	200 436,0	231 800,0	222 185,5	654 421,5
		в % от первоначального прогноза	125%	131%	107%	120%
3	Начислена плата по договорам аренды лесного участка, купли-продажи лесных насаждений и купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд	тыс. руб.	370 310,3	424 035,7	354 464,5	1 148 810,5
		в % от первоначального прогноза	231%	240%	171%	211%
		в % от уточненного прогноза	185%	183%	160%	176%

Как следует из данных таблицы 1, несмотря на ежегодное превышение уточненных прогнозных платежей над первоначальными прогнозами в среднем на 20%, объем начисленных платежей за использование лесов почти в 2 раза превышает первоначальные прогнозные значения и в 1,5 раза – уточнённые.

³Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 27.12.2010 №513 «Об утверждении Перечня администраторов доходов федерального бюджета на 2011 год», Приказ Федерального агентства лесного хозяйства от 06.06.2012 №283 «Об администрировании органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия в области лесных отношений, доходов федерального бюджета».

⁴Приказ Министерства лесного хозяйства Пермского края от 21.11.2011 №СЭД-48-01-02-204 «Об утверждении административного регламента» в период с 21.11.2011 по 20.09.2013;

Приказ Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 20.09.2013 №СЭД-30-01-02-1247 «Об утверждении Порядка администрирования» в период с 20.09.2013 по настоящее время.

2.2. Учет исполнения прогнозного поступления в краевой бюджет платы за использование лесов осуществляется Министерством с использованием 2-х программных продуктов:

-системы «АЦК-Финансы» - для полного контроля процесса исполнения бюджета;

-системы «Аверс: управление лесным фондом ПРОФ» (далее «АВЕРС») для администрирования платежей за использование лесов и учету всех видов договоров аренды и договоров купли-продажи лесных насаждений.

Сравнительный анализ фактических объемов поступлений в бюджет Пермского края платы за использование лесов представлен в таблице 2

Таблица 2

№ п п	Показатель	Ед. измер.	2011 год	2012 год	2013 год	Итого
1	Фактическое поступление (по данным АЦК-Финансы)	тыс. руб.	264 748,1	289 955,8	303 333,0	858 036,9
		в % от первоначального прогноза	165%	164%	146%	158%
		в % от уточненного прогноза	132%	125%	137%	131%
		в% от суммы начисленной платы	71%	68%	86%	75%
2	Фактическое поступление (по данным АВЕРС)	тыс. руб.	262 898,0	294 249,4	303 344,4	860 491,8
3	Отклонение объемов фактического поступления по данным АВЕРС от данных АЦК-Финансы	тыс. руб.	<i>-1 850,1</i>	<i>+4 293,6</i>	<i>+11,4</i>	<i>+2 454,9</i>

Как следует из анализа таблицы 2, ежегодно наблюдается тенденция по превышению фактического объема поступлений платы по данным «АЦК-Финансы» над прогнозными значениями. Так, по данным «АЦК-Финансы» общий объем платы за использование лесов, зачисленной в бюджет Пермского края за 2011-2013 годы, составил 858 036,9 тыс. руб. и превысил:

- первоначальные прогнозные значения - на 313 615,4 тыс. руб. (или в среднем на 58%);

- уточнённые прогнозные значения - на 203 615,4 тыс. руб. (или в среднем на 31%).

В то же время, объем фактического поступления платы за использование лесов меньше по сравнению с суммой начисленной платы по договорам на 290 773,6 тыс. руб. или в среднем на 25%.

Так же следует отметить ежегодное расхождение сведений о фактическом поступлении платы за использование лесов в бюджет Пермского края, отраженных в системе «АЦК-Финансы» и системе «АВЕРС». Данный факт характеризует использование не в полной мере преимуществ системы «АВЕРС», призванной обеспечить оперативность, целостность и достоверность получаемой информации, что в конечном итоге может привести к принятию Министерством, как главным администратором доходов краевого бюджета, некорректных управленческих решений.

Цель 3. Проверить полноту исполнения Министерством функции по администрированию платы за использование лесов, зачисляемой в бюджетную систему РФ.

3.1. Документами-основаниями для начисления платежей в бюджеты бюджетной системы РФ являются договоры, заключенные Министерством в соответствии с Лесным кодексом РФ, к которым относятся: *договоры аренды* лесных участков и *договоры купли-продажи* лесных насаждений для заготовки древесины, в т.ч. для собственных нужд. Сводная информация о количестве заключённых договоров аренды и договоров купли-продажи лесных насаждений за период 2011-2013 годы в Министерстве и лесничествах представлена ниже⁵.

Таблица 3

Сводная информация о количестве заключённых договоров за период 2011-2013 годы

Документы-основания для начисления платежей	Ответственный исполнитель	Количество зарегистрированных документов-оснований, ед.			Итого	
		2011 год	2012 год	2013 год	ед.	доля, в%
Договоры аренды л/у	Министерство	283	281	295	859	0,6%
Договоры купли-продажи л/н	Лесничества	14	35	25	74	0,006%
Договоры купли-продажи л/н для собственных нужд		40 364	45 123	45 764	131 251	99,3%
ВСЕГО		40 661	45 439	46 084	132 184	100%

Как следует из приведенных выше данных, наибольшее количество договоров регистрируется в лесничествах, из них 99% приходится на договоры купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд.

3.2. Процедура заключения договоров регламентирована ст.ст.74-77 Лесного кодекса РФ и предусматривает;

- заключение *договоров аренды* лесных участков на основании проведенных аукционов по продаже права на заключение договора аренды лесного участка и без проведения аукциона;

- заключение *договоров купли-продажи* лесных насаждений на основании проведенных аукционов, конкурсов для государственных бюджетных и автономных учреждений по мероприятиям охраны, защиты, воспроизводству лесов и без проведения аукциона для собственных нужд гражданам.

Таблица 4

Сводная информация об общем количестве проведенных аукционов, выставленных и проданных лотах за период 2011-2013 годы

№ пп	Показатель	ед.измер.	Всего	в том числе:	
				по договорам аренды	по договорам купли-продажи
1	Количество аукционов	ед.	16	11	5
2	Количество лотов	ед.	184	77	107
	Начальная цена	млн. руб.	107, 2	93,1	14,1

⁵ По данным системы «АВЕРС» и формы №15-ОИП «Сведения о заготовке древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений и договоров, в которых содержатся элементы государственного или муниципального контракта на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов и договора купли-продажи лесных насаждений, утвержденная Приказом Рослесхоза от 27.06.2011 №245

3	Количество проданных лотов всего, в т.ч.	ед.	99	59	40
	<i>по стартовой цене*</i>		46	20	26
	Цена по результатам аукциона, включая стартовую цену	млн. руб.	190,3	182,5	7,78

*начальная цена X на повышающий коэффициент ставки за использование лесов

Как следует из данных таблицы 4, количество проданных лотов практически в 2 раза меньше количества лотов, выставленных на продажу, а из проданных лотов, почти 50% - продано по стартовой цене.

Данные факты свидетельствуют о формальном проведении аукционов и, как следствие, недополучении значительного объема бюджетных средств в краевой бюджет.

3.3. Регистрация фактически поступившей платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы РФ осуществляется в лесничествах. Согласно административным регламентам, лесничества должны осуществлять следующие административные процедуры, связанные с регистрацией:

- производить «привязку» поступивших платежей к соответствующему договору;

- регистрировать фактически поступившую плату в карточках лицевых счетов плательщиков или реестрах по начислению, учёту, возврату (зачёту) платежей, по которым не ведутся карточки лицевых счетов;

- выявлять плательщиков, имеющих задолженности и (или) излишне уплаченные суммы платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы РФ путём формирования соответствующего отчёта в электронной базе «АВЕРС».

Как установлено проверкой, в электронной базе «АВЕРС» отсутствует информация о фактическом поступлении платы за использование лесов в разрезе платы, начисленной по договорам на отчётный период, и задолженности по плате за предыдущие периоды. Как следствие, не представляется возможным подтвердить точность и достоверность прогноза поступления платы за использование лесов на отчётный период, что следует из анализа информации, представленной ниже.

Таблица 5

Срвнительная информация об объёмах фактически поступившей платы за использование лесов за период 2011-2013 годы в разрезе уровней бюджета и видов платы

№ пп	Наименование показателя по уровням бюджетной системы РФ	Ед. измерения	Плата за использование лесов по документам-основаниям			Итого
			Договоры аренды л/у	Договоры купли-продажи л/н	Договоры купли-продажи л/н для с/н	
1	Федеральный бюджет					
1.1	Прогнозные поступления ⁶	тыс. руб.	1 236 308,6	36 912,5		1 273 221,1
1.2	Начислено	тыс. руб.	1 343 941,1	31 213,4		1 375 154,5
		в% от прогноза	109%	85%		108%

⁶По результатам защиты бюджетных проектировок расходов федерального бюджета, выделяемых в форме субвенций субъектам РФ на реализацию отдельных полномочий в области лесных отношений на проверяемый период.

1.3	Фактически внесено	тыс. руб.	1 306 722,8	31 483,9		1 338 206,7
		в% от прогноза	106%	85%		105%
		в% от начисления	97%	101%		97%
	-в т.ч. начисленной платы за отчётный период	тыс. руб.	Нет данных			
	-в т.ч. задолженности по плате за предыдущие периоды	тыс. руб.	Нет данных			
2	Бюджет Пермского края					
2.1	Прогнозные поступления ⁷	тыс. руб.	523 627,7	1 702,0	129 091,8	654 421,5
2.2	Начислено	тыс. руб.	956 771,1	2 337,7	189 701,8	1 148 810,6
		в% от прогноза	183%	137%	147%	176%
2.3	Фактически внесено	тыс. руб.	668 282,8	2 587,9	189 611,1	860 491,8
		в% от прогноза	187%	152%	147%	131%
		в% от начисления	70%	111%	100%	75%
	-в т.ч. начисленной платы за отчётный период	тыс. руб.	Нет данных			
	-в т.ч. задолженности по плате за предыдущие периоды	тыс. руб.	Нет данных			

Как следует из приведенных выше данных, наименьшие отклонения между объемами прогнозных и внесенных платежей за использование лесов наблюдаются по зачислению в федеральный бюджет (отклонение в среднем в пределах 5%), тогда как сравнение аналогичных показателей по средствам, зачисляемым в краевой бюджет, демонстрирует отклонение в среднем более, чем на 30%; наименьшие отклонения между объемами внесенных и начисленных платежей за использование лесов, наблюдаются по федеральному бюджету (отклонение в среднем в пределах 3%), тогда как сравнение аналогичных показателей по средствам, зачисляемым в краевой бюджет, демонстрирует отклонение в среднем на 25%.

Данные факты свидетельствуют о том, что администрирование платежей, зачисляемых в федеральный бюджет, характеризуется более точным и взвешенным прогнозом со стороны Министерства, в отличие от администрирования платежей, зачисляемых в краевой бюджет.

Кроме того, приведенный выше анализ демонстрирует недостатки аналитической системы «АВЕРС», не позволяющей обеспечить точность и достоверность учета поступившей платы за использование лесов в разрезе начисленной платы на отчетный период и поступившей задолженности за предыдущие периоды.

3.4. По данным электронной базы «АВЕРС» по состоянию на 01.01.2014 общая сумма задолженности лесопользователей по плате за использование лесов составила 699 466,1 тыс. руб., в том числе:

- в федеральный бюджет – 170 666,1 тыс. руб. или 24% от общей суммы задолженности по плате за использование лесов;

- в краевой бюджет – 528 800,0 тыс. руб. или 76%, из которой 99,9% или 528 716,6 тыс. руб. числится по договорам аренды лесного участка.

⁷Утверждено уточнённой бюджетной росписью.

Объем задолженности по платежам в краевой бюджет ежегодно увеличивается, и по состоянию на 01.06.2014 задолженность составила уже 566 190,6 тыс. руб. (75% от общей величины) или увеличилась по сравнению с началом 2014 года на 37 390,6 тыс. руб. или на 7%. Следует отметить, что из общей суммы задолженности 76% или 429 038,1 тыс. руб. приходится на 16 договоров аренды, числящихся у 8-и лесопользователей.

3.5. Как показала проверка, сумма взысканной задолженности по отношению к общему объёму задолженности на 01.01.2014 составила лишь 10% или 54 600,0 тыс. руб., несмотря на значительный объем проведенной Министерством претензионно-исковой работы. Ниже представлен сравнительный анализ объемов задолженности по договорам аренды лесного участка, сумм начисленных и фактически взысканных пени по уровням бюджетов бюджетной системы РФ за период 2011-2013 годы.

Таблица 6

№ пп	Показатель	Ед. измерения	2011 год	2012 год	2013 год	Итого
1	Задолженность на конец периода	тыс. руб.	489 044,5	645 692,8	699 304,6	
	в том числе в краевой бюджет	тыс. руб.	347 797,9	477 548,7	528 716,6	
		в % от общей суммы задолженности		71%	74%	76%
2	Начислены пени	тыс. руб.	8 037,8	11 179,1	739,1	19 956,0
	в том числе в краевой бюджет	тыс. руб.	-34,0	8 181,9	-379,9	7 768,0
		в % от общей суммы пени		0%	73%	0%
3	Фактически внесены пени	тыс. руб.	1 709,3	980,8	1 360,2	4 050,3
		в % от начисленной общей суммы пени		21%	8%	184%
	в том числе в краевой бюджет	тыс. руб.	100,0	0,0	0,0	100,0
		в % от начисленной суммы пени в краевой бюджет		-	0%	0%
	в % от фактически внесённой общей суммы пени		6%	0%	0%	2%
4	Количество направленных претензий	ед.	49	134	151	334
	на общую сумму, всего	тыс. руб.	98 300,0	281 700,0	374 000,0	754 000,0
	в том числе в доход краевого бюджета	тыс. руб.	86 000,0	213 500,0	285 000,0	584 500,0
5	Взыскано по итогам претензионно-исковой работы	тыс. руб.	0,0	15 300,0	71 500,0	86 800,0
	в том числе в доход краевого бюджета	тыс. руб.	0,0	6 100,0	48 500,0	54 600,0
		в %		0,0	40%	68%

Анализ приведенных выше данных показывает, что:

-при наибольшей сумме задолженности по плате за использование лесов по договорам аренды лесного участка перед бюджетом Пермского края по сравнению с задолженностью в федеральный бюджет, пени за несвоевременное внесение платы начисляются, в основном, в федеральный бюджет;

- уровень собираемости пеней в бюджеты бюджетной системы РФ составил в среднем 20%, при этом в бюджет Пермского края – около 2%.

3.6. Выборочной проверкой карточек лицевых счетов плательщиков-недоимщиков установлено, что в нарушение ст.75 Налогового кодекса РФ, п.п. 2.4.1. и 3.8.9. административных регламентов не по всем организациям-задолжникам лесничествами начислялись пени за несвоевременное внесение в бюджет Пермского края платы за использование лесов, а Министерством не осуществлялся контроль по начислению пеней. В результате, потери неналоговых доходов бюджета Пермского края по состоянию на 01.06.2014 года в связи с непредъявлением пеней организациям-недоимщикам, составили 68 127,1 тыс. руб., вместо предъявленных к уплате в краевой бюджет в общей сумме 7 768,0 тыс. руб.

3.7. В ходе проверки проведен анализ исполнения Министерством функции по администрированию доходов на примере договоров аренды лесных участков в целях заготовки древесины.

Анализ выполнения Министерством административных действий на соответствие административным регламентам, а также исполнения арендаторами требований, установленных Лесным кодексом РФ, показал на ряд проблемных моментов. Так, например:

1) В нарушение п. 13.18. договоров аренды лесного участка арендаторами несвоевременно представлялись договоры для государственной регистрации в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю. Например, ООО «КамаФанЛес», ИП Клементьева О.В., ООО «Северлес» договоры аренды представлены для регистрации позже на 14 дней, 65 дней и 90 дней соответственно, вместо установленного срока представления договора в течение 30 календарных дней с даты его подписания.

2) В нарушение п. 7 Порядка проведения государственной экспертизы проекта освоения лесов⁸, Министерством, в ряде случаев, не соблюдался срок проведения экспертизы проекта освоения лесов. Например, для ООО «Северлес» заключение по проекту освоения лесов готовилось Министерством 60 дней, вместо утвержденных 30 дней.

3) Лесным кодексом РФ не установлен срок разработки проекта освоения лесов арендаторами, и предоставления лесной декларации, наличие которых требуется для освоения лесного участка в соответствии с п. 12.1. договоров аренды. Как следствие, проекты готовятся длительное время, что не позволяет арендатору в период разработки проекта освоения лесов использовать лесной участок для заготовки древесины. При этом, в нарушение п. 13.2. договора аренды лесного участка, арендаторы не производят платежи в бюджет за использование лесов. Например:

- разработка проекта освоения лесов ООО «Северлес» (договор от 14.12.2011) длилась в течение 16 месяцев; за проверяемый период лесной участок не использовался в течение 3-х лет; арендная плата в бюджет Пермского края поступила только 27.08.2013 или через год, вместо утвержденного срока по договору – 15.08.2012;

- ООО «Урал-Лес» (договор от 29.06.2011) проект освоения лесов готовился 21 месяц; лесной участок начал использоваться только в 2013 году; арендная плата в

⁸ Приказ Федерального Агентства лесного хозяйства от 22.12.2011 № 545 «Об утверждении порядка государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов».

бюджет Пермского края поступила 14.03.2012 или через 5 месяцев, вместо утвержденного срока по договору – 15.10.2011 и т.п.

Таким образом, с момента заключения договора аренды лесного участка до момента использования лесного участка для заготовки древесины проходит значительный период, в течение которого может произойти ухудшение качества лесного фонда (накопление спелых и переспелых лесных насаждений, разрушение лесов, ухудшение их санитарного и противопожарного состояния и др.).

Анализ фактического объема заготовки древесины по всем договорам аренды лесных участков, заключенным Министерством в проверяемый период, показал, что уровень использования лесного ресурса составил в среднем лишь 50% от установленного объема заготовки (см. таблицу 7).

Таблица 7

Сведения о фактическом использовании установленного договорами аренды лесного участка объемов заготовки древесины за 2011-2013 годы

№ пп	Показатель ⁹	Единица измерения	2011 год	2012 год	2013 год	Итого
1	Установленный договорами аренды ежегодный объем заготовки древесины по всем категориям рубок	тыс. м. куб.	11 859,4	12 524,0	12 334,8	36 718,2
2	Фактическое использование установленного договорами аренды объема заготовки древесины	тыс. м. куб.	5 925,9	6 115,7	6 509,3	18 550,9
		в % от установленного объема	50%	49%	53%	51%

Цель 4. Определить наличие резервов для повышения объемов поступления платы за использование лесов.

В ходе проверки установлено, что на прогнозный и фактический объем поступления платы за использование лесов в бюджет Пермского края в проверяемом периоде оказали негативное влияние ряд субъективных и объективных факторов.

4.1. Недостаточная точность прогноза поступления платы за использование лесов в краевой бюджет, связанная с отсутствием распорядительного документа, регламентирующего расчёт прогнозного поступления платы при планировании доходной части краевого бюджета, не позволила увеличить доходную часть бюджета на 604 389,0 тыс. руб. (разница между начисленной арендной платой по договорам и учтенной в бюджете).

4.2. Невыполнение лесопользователями условий договоров аренды лесного участка в части своевременности и полноты внесения в бюджет Пермского края платы за использование лесов, привело к образованию задолженности, т.е. недопоступлению платежей в бюджет Пермского края в общей сумме 566 190,6 тыс. руб.¹⁰, что можно оценить, как объем потенциального резерва увеличения платы за использование лесов по договорам аренды лесного участка за счёт полного погашения задолженности лесопользователями в будущих периодах.

4.3. Нарушение со стороны лесничеств требований ст.75 Налогового кодекса РФ и административных регламентов в части начисления пеней за несвоевременное

⁹Информация представлена в п.1.5. «Лесные ресурсы» Ежегодного экологического доклада-2013 Министерства, размещённого на сайте www.permecology.ru/.

¹⁰По состоянию на 01.06.2014.

внесение в бюджет Пермского края платы за использование лесов, а также отсутствие контроля по начислению пеней со стороны Министерства, привели к недопоступлению неналоговых доходов в бюджет Пермского края по состоянию на 01.06.2014 года на общую сумму 68 127,1 тыс. руб., что можно оценить, как объем потенциального резерва увеличения неналоговых доходов краевого бюджета за счёт уплаты лесопользователями пеней в будущих периодах.

4.4. Ежегодное использование в полном объеме расчётной лесосеки позволило бы увеличить объём платы за использование лесов в бюджет Пермского края на 734 516,9 тыс. руб. (исходя из условного расчета, учитывающего: ежегодный объем свободного лесного ресурса в среднем в размере 9 млн. куб. м.¹¹, а так же платежей по договорам аренды в среднем на единицу объёма из формы №16-ОИП).

4.5. С учётом влияния ряда факторов, общая сумма потенциального увеличения неналоговых доходов бюджета Пермского края за период 2011-2013 годы могла бы составить **1 338 905,9 тыс. руб.** или в 2,5 раза больше прогнозных объемов поступления в бюджете края (с учетом начисленной платы по договорам аренды в размере 604 389,0 тыс. руб. и при условии ежегодного освоения расчетной лесосеки на сумму 734 516,9 тыс. руб.)

4.6. По условному расчету¹², в случае учета всех факторов, влияющих на поступление платы за использование лесов, дополнительный объем неналоговых платежей в бюджет Пермского края на 2015 год мог бы составить 1 207 491,2 тыс. руб., и привести к снижению дефицита краевого бюджета с 13,9%¹³ до 12,5%.

9. Выводы

9.1. В нарушение пп.1. п.1 ст.6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная функция по администрированию платы за использование лесов в 2011 году осуществлялась Агентством по природопользованию Пермского края в отсутствие утвержденного административного регламента.

9.2. Отсутствие на региональном уровне нормативного правового акта или распорядительного документа, регламентирующего порядок расчёта прогнозного поступления платы за использование лесов, не позволяет охарактеризовать данное прогнозирование - как точное и эффективное, что подтверждается результатами проверки. Так, несмотря на ежегодное превышение уточненных прогнозных платежей над первоначальными прогнозами в среднем на 20%, объем начисленных платежей за использование лесов почти в 2 раза превышает первоначальные прогнозные значения и в 1,5 раза – уточнённые.

9.3. Не подтверждается достоверность информации о фактическом поступлении платы за использование лесов в бюджет Пермского края на общую сумму 2 454,9 тыс. руб. в системе «АВЕРС», призванной обеспечить оперативность, целостность и достоверность получаемой информации, что может привести к принятию

¹¹ Информация представлена в п.1.5. «Лесные ресурсы» Ежегодного экологического доклада-2013 Министерства, размещённого на сайте www.permecology.ru/.

¹² Факторы: учет начисления по договорам на сумму 252 593,6 тыс. руб.; 100% освоение РСЛ на сумму 307 208,4 тыс. руб.; погашение задолженности на сумму 566 190,6 тыс. руб.; погашение пени на сумму 81 498,6 тыс. руб. с учетом задолженности по пени.

¹³ Закон Пермского края от 24.12.2013 №277-ПК «О бюджете Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»

Министерством, как главным администратором доходов краевого бюджета, некорректных управленческих решений.

9.4. Отсутствие в электронной базе «АВЕРС» аналитического учета фактического поступления платы за использование лесов в разрезе платы, начисленной по договорам на отчетный период, и задолженности по плате за предыдущие периоды, не позволяет подтвердить точность и достоверность прогноза поступления платы за использование лесов на отчетный период, осуществляемого Министерством. Так, первоначальные объемы прогнозного поступления платы за использование лесов в бюджет Пермского края занижены по сравнению с объемами начисленной платы по договорам аренды лесного участка и купли-продажи лесных насаждений в среднем в 2 раза.

9.5. Администрирование платежей, зачисляемых в федеральный бюджет, характеризуется более точным и взвешенным прогнозом со стороны Министерства, в отличие от администрирования платежей, зачисляемых в краевой бюджет. Так, объем внесенных платежей в федеральный бюджет за пользование лесами больше прогнозных значений в среднем на 5%, а в краевой бюджет - на 31%; объем внесенных платежей в федеральный бюджет за пользование лесами меньше начисленных в среднем на 3%, а в краевой бюджет – на 25%.

9.6. Не соблюдение арендаторами условий договоров аренды лесных участков в части внесения арендной платы (п. 13.2. договоров аренды), приводит к образованию задолженности в краевой бюджет платы за использование лесов, которая, по данным проверки, ежегодно возрастает в среднем на 30%. Так, по состоянию на 01.06.2014 недопоступление платы за использование лесов по договорам аренды лесного участка в бюджет Пермского края составило 566 190,6 тыс. руб, что на 75% больше задолженности, числящейся перед федеральным бюджетом.

9.7. Сумма взысканной задолженности по отношению к общему объёму задолженности на 01.01.2014 составила лишь 10% или 54 600,0 тыс. руб., несмотря на значительный объем проведенной Министерством претензионно-исковой работы.

9.8. В нарушение ст.75 Налогового кодекса РФ, п.п. 2.4.1. и 3.8.9. административных регламентов не по всем организациям-задолжникам лесничествами начислялись пени за несвоевременное внесение в бюджет Пермского края платы за использование лесов, а Министерством не осуществлялся контроль по начислению пеней. В результате потери неналоговых доходов бюджета Пермского края по состоянию на 01.06.2014 года в связи с непредъявлением пеней организациям-недоимщикам составили 68 127,1 тыс. руб., вместо предъявленных к уплате в краевой бюджет в общей сумме 7 768,0 тыс. руб.

9.9. За несвоевременное внесение платы, пени начисляются в основном в федеральный бюджет, при этом, уровень собираемости пеней в бюджеты бюджетной системы РФ составляет в среднем 20%, в том числе в бюджет Пермского края – лишь 2%.

9.10. С учётом влияния ряда факторов на объём поступления платежей за использование лесов, общая сумма потенциального увеличения неналоговых доходов бюджета Пермского края за период 2011-2013 год могла бы составить 1 338 905,9 тыс. руб. или в 2,5 раза больше прогнозных объемов поступления платы за использование лесов.

10. Возражения должностных лиц объектов контрольного мероприятия.
Со стороны Министерства по результатам проверки возражений нет.

11. Предложения по результатам контрольного мероприятия в адрес Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края:

- в целях обеспечения эффективного прогнозирования поступлений в краевой бюджет платы за использование лесов инициировать разработку нормативного правового акта, регламентирующего порядок расчёта прогнозного поступления платы за использование лесов;

- для обеспечения, как главного администратора доходов, оперативной, целостной и достоверной информации о фактическом поступлении платы за использование лесов в бюджет Пермского края, принять меры к исключению расхождений информации о поступлении платы за использование лесов между системами «АВЕРС» и «АЦК Финансы»;

- в целях получения наиболее точного прогнозного поступления платы за использование лесов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, а так же принятия своевременных управленческих решений, принять меры по совершенствованию системы «АВЕРС» в части ведения аналитического учета фактического поступления платы за использование лесов в разрезе: платы, начисленной по договорам на отчётный период и задолженности по плате за предыдущие периоды;

- обеспечить соблюдение требований Налогового кодекса РФ в части начисления пеней в системе «АВЕРС» за несвоевременное внесение в краевой бюджет платы за использование лесов по всем организациям-недоимщикам и предъявить их данным организациям-недоимщикам в полном объеме в текущем году;

- при администрировании платежей, зачисляемых краевой бюджет, начиная с 2015 года, обеспечить прогнозирование объемов неналоговых доходов в части платежей за использование лесов на уровне, обеспечивающем минимальные отклонения между фактически внесенными платежами и прогнозируемыми.

Аудитор КСП ПК,
Действительный государственный советник Пермского края 1 класса



Л.П. Иконникова