



**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 « 23 » июня 2016 г.,
протокол № 4**

Отчет

о результатах контрольного мероприятия

«Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание и развитие сети особо охраняемых природных территорий в Пермском крае по состоянию на 01.01.2016 года»

30.06.2016

№ 3

1. Основание для проведения аудита эффективности:

План работы КСП ПК на 2016 год, пункт 22.

2. Предмет аудита эффективности:

Эффективность расходования бюджетных средств, направленных на создание и развитие сети особо охраняемых природных территорий в Пермском крае в целях поддержания экологического баланса Пермского края.

3. Цели аудита эффективности:

1) Оценить нормативную правовую базу Пермского края, регламентирующую вопросы создания и развития сети особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ) в Пермском крае в соответствии с требованиями федерального законодательства.

2) Установить плановые и фактические объёмы финансового обеспечения мероприятий, связанных с созданием и развитием сети ООПТ регионального значения.

3) Определить целевое, эффективное, результативное использование бюджетных средств, направленных на создание и развитие сети ООПТ регионального значения.

4) Оценить исполнение функций уполномоченных органов в установленной сфере.

5) Дать оценку современного состояния сети ООПТ в Пермском крае и определить вклад ООПТ в поддержание экологического баланса Пермского края

4. Объекты аудита эффективности:

Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края (далее – Министерство природных ресурсов; Министерство); Государственная инспекция по охране и использованию объектов животного мира Пермского края (далее – Госохотинспекция); государственное казённое учреждение «Пермохота» (далее – ГКУ «Пермохота»); ландшафтный памятник природы «Ка-

менный город»; геологический памятник природы «Шалашнинское озеро»; ботанический природный резерват «Ботанический сад ПГУ».

5. Проверяемый период: 2014-2015 годы

6. Срок проведения контрольного мероприятия: с 20.10.2015 по 11.05.2016 года.

7. Показатели и критерии эффективности:

Показатели и критерии эффективности, представленные в Приложении 1 к отчету, разработаны согласно Стандарту финансового контроля «СФК 104. Проведение аудита эффективности использования государственных средств» (утв. Решением Коллегии Счетной палаты РФ, протокол от 09.06.2009 N 31К (668)), (вместе с «Порядком действий в процессе организации и проведения аудита эффективности»), с учетом рекомендаций: Счетной палаты Российской Федерации; независимых экспертов кафедры биогеоценологии и охраны природы Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет» (далее – ПГНИУ) доктора географических наук, профессора, заведующего кафедрой биогеоценологии и охраны природы ПГНИУ Бузмакова Сергея Алексеевича и кандидата географических наук, старшего преподавателя кафедры биогеоценологии и охраны природы ПГНИУ Санникова Павла Юрьевича; Министерства природных ресурсов.

8. Краткая информация об объектах контрольного мероприятия.

8.1. В проверяемом периоде государственное управление в области создания и развития сети ООПТ регионального значения в Пермском крае осуществлялось двумя уполномоченными органами исполнительной власти – Министерством природных ресурсов и Госохотинспекцией. В связи с упразднением Госохотинспекции¹ её полномочия и функции с 10 ноября 2015 г. осуществляет Министерство природных ресурсов².

В проверяемом периоде функции в области экологической политики и охраны окружающей среды, направленные на создание и развитие сети ООПТ в Пермском крае, распределялись между уполномоченными органами следующим образом:

- за Министерством природных ресурсов закреплялись функции, связанные с осуществлением государственного управления в области организации и функционирования ООПТ регионального значения, за исключением природных биологических заказников³;

¹Указ губернатора Пермского края от 16.06.2015 №83 «О внесении изменений в отдельные указы губернатора Пермского края и упразднении Государственной инспекции по охране и использованию объектов животного мира Пермского края».

²Постановление Правительства Пермского края от 23.09.2015 N 676-п "О внесении изменений в Положение о Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, утвержденное Постановлением Правительства Пермского края от 3 сентября 2012 г. N 756-п "О Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края".

³Постановление Правительства Пермского края от 3 сентября 2012 г. N 756-п «О Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края» (до изменений, внесённых Постановлением Правительства Пермского края от 23.09.2015 N 676-п).

- за Госохотинспекцией – функции по обеспечению создания и охраны государственных природных биологических заказников Пермского края (далее – биологические заказники), а также организации и осуществлению на их территориях государственного надзора в области охраны и использования ООПТ регионального значения⁴. Исполнение функций осуществлялось подведомственным ему ГКУ «Пермохота».

8.2. Согласно кадастровым сведениям об ООПТ регионального значения⁵:

- ботанический природный резерват «Ботанический сад ПГУ» функционирует на основании решения Пермского облисполкома от 17.02.1989 №36, и Постановления Правительства Пермского края от 28.03.2008 №64-п «Об особо охраняемых природных территориях регионального значения, за исключением биологических охотничьих заказников»; имеет площадь 3,8 га; расположен на территории г. Перми;

- ландшафтный памятник природы «Каменный Город» функционирует на основании Постановления Правительства Пермского края от 28.03.2008 №64-п «Об особо охраняемых природных территориях регионального значения, за исключением биологических охотничьих заказников»; имеет площадь 30 га; расположен на территории Гремячинского муниципального района;

- геологический памятник природы «Шалашнинское озеро» функционирует на основании решений исполнительного комитета Пермского областного Совета народных депутатов от 07.06.1988 №139, от 12.12.1991 №285 и Постановления Правительства Пермского края от 28.03.2008 №64-п «Об особо охраняемых природных территориях регионального значения, за исключением биологических охотничьих заказников», имеет площадь 0,7 га, расположен на территории Чусовского муниципального района.

9. Результаты контрольного мероприятия.

Цель 1. Оценить нормативную правовую базу Пермского края, регламентирующую вопросы создания и развития сети особо охраняемых природных территорий в Пермском крае в соответствии с требованиями федерального законодательства.

1.1. Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации (далее – РФ) полномочия в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, ООПТ, охраны памятников истории и культуры относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

В целях реализации федеральных полномочий принят Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее - Федеральный закон «Об ООПТ»), являющийся основным законом, непосредственно регулирующим правовой режим (организация, охрана и использование) ООПТ, устанавливающим правовое содержание понятий, структуру законодательства об ООПТ и связь со смежным законодательством, в том числе природо-ресурсным, гражданским, уголовным и административным.

⁴Постановление Правительства Пермского края от 05.12.2011 №1001-п «О Государственной инспекции по охране и использованию объектов животного мира Пермского края».

⁵<http://www.permecology.ru/%D0%BE%D0%BE%D0%BF%D1%82/>.

Другим, не менее важным законом, регулирующим отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающими при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»). В данном законе так же отражены полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере отношений, связанных не только с охраной окружающей среды, но и с ООПТ, например: право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий.

1.2. Анализ федерального законодательства показал, что основные направления развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения, а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в указанной сфере, отражены в Концепции развития сети ООПТ до 2020 года⁶, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁷.

Согласно вышеназванным документам, органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано учитывать положения Концепции при разработке и утверждении региональных программ развития ООПТ регионального значения.

Анализ законодательства Пермского края, в том числе по исполнению рекомендаций Правительства РФ в указанной сфере, показал следующее:

1. До 2016 года правовое регулирование вопросов создания и развития сети ООПТ в Пермском крае определялось Законом Пермской области от 11.11.2005 №2623-581 «О природном наследии Пермского края». Однако вопросы, связанные с реорганизацией, ликвидацией ООПТ⁸ регионального значения нормативным правовым актом Правительства Пермского края не были урегулированы.

2. В Пермском крае не утверждена отдельная программа (подпрограмма) развития особо охраняемых природных территорий регионального значения. Как следствие, в подпрограмме «Охрана окружающей среды» государственной программы Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов»⁹ не отражена большая часть целевых индикаторов и показателей, утвержденных в подпрограмме «Биологическое разнообразие России» государственной программы РФ «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы¹⁰. Например:

- доля видов млекопитающих, занесённых в Красную книгу и обитающих на ООПТ, в общем количестве видов млекопитающих, занесённых в Красную книгу;

⁶Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года».

⁷Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Президентом РФ от 30.04.2012.

⁸С 01.01.2016 года вступил в действие Закон Пермского края от 04.12.2015 № 565-ПК «Об особо охраняемых природных территориях Пермского края» (далее – Закон Пермского края № 565-ПК), полностью соответствующий предмету ведения Пермского края в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий в соответствии с федеральным законодательством.

⁹Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 N 1330-п "Об утверждении государственной программы Пермского края "Воспроизводство и использование природных ресурсов".

¹⁰Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы».

- доля видов птиц, занесённых в Красную книгу и обитающих на ООПТ, в общем количестве видов птиц, занесённых в Красную книгу и др.

3. В отличие от других субъектов РФ¹¹, в Пермском крае отсутствует Концепция развития ООПТ. Следовательно, нет документа, в котором обозначены направления и принципы государственной политики Пермского края в области развития сети особо охраняемых природных территорий, не определены меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в указанной сфере. Данное обстоятельство не позволяет обеспечить полноценный охват реализацией всех направлений в указанной сфере, рекомендованный Концепцией, а так же в полной мере реализовать государственную политику в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденную Президентом Российской Федерации.

4. В Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы¹² нашли отражение только 2 направления государственной политики Пермского края в области развития сети особо охраняемых природных территорий: «Рост доли площади Пермского края, занятой особо охраняемыми природными территориями регионального значения, до 8,1% от общей площади Пермского края»; «Сохранение биологического и ландшафтного разнообразия и развитие познавательного туризма за счет совершенствования и обеспечения функционирования сети особо охраняемых природных территорий краевого и местного значения».

КСП ПК отмечает, что функции по формированию и обеспечению устойчивого функционирования систем охраняемых природных территорий разных уровней и категорий в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия практически не реализуются, т.к. с 2008 года не создано ни одного ООПТ регионального значения (за исключением заказников); не обеспечено интегрирование ООПТ в сферу социально-экономического развития Пермского края, в том числе вовлечение особо охраняемых природных территорий в развитие экологического туризма и т.д.

Цель 2. Установить плановые и фактические объёмы финансового обеспечения мероприятий, связанных с созданием и развитием сети ООПТ регионального значения.

2.1. Финансовое обеспечение мероприятий по созданию и развитию существующей сети ООПТ в Пермском крае осуществлялось за счёт средств краевого бюджета в рамках исполнения 2-х подпрограмм - «Охрана окружающей среды» и «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира» - государственной программы Пермского края «Воспроизводство и использование природных ресурсов»¹³.

¹¹ Концепция развития ООПТ регионального значения утверждена в следующих субъектах РФ: Владимирской области, Мурманской области, Кировской области, ХМАО и др.

¹² Закон Пермского края от 20.12.2012 N 140-ПК "О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 годы"

¹³ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 N 1330-п "Об утверждении государственной программы Пермского края "Воспроизводство и использование природных ресурсов"

В соответствии с государственной программой и Законами о бюджете на 2014 год¹⁴ и на 2015 год¹⁵ главными распорядителями бюджетных средств по финансированию мероприятий в указанной сфере, являлись: Министерство природных ресурсов по подпрограмме «Охрана окружающей среды» и Госохотинспекция по подпрограмме «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира».

Сводная информация о плановых и фактических объёмах финансового обеспечения мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и подпрограмм представлена в Приложении 2.

Всего общий объём финансирования мероприятий, направленных на создание и развитие сети ООПТ в Пермском крае в проверяемом периоде составил **36 835,4 тыс. руб.**, в том числе:

-на мероприятия по организации и функционированию ООПТ регионального значения в рамках исполнения подпрограммы «Охрана окружающей среды» в сумме 8 412,2 или 23%;

-на выполнение работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории государственных биологических заказников, включая содержание ГКУ «Пермохота», в рамках исполнения подпрограммы «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира» в сумме 28 423,2 тыс. руб. или 77%.

2.2. Планирование расходов на мероприятия по созданию, организации и функционированию ООПТ регионального значения в каждой из 2-х подпрограмм предусматривается без расшифровки видов работ (мероприятий).

Данное обстоятельство свидетельствует о невыполнении главными распорядителями бюджетных средств должным образом полномочий, предусмотренных пп.4 п.1 ст.158 Бюджетного Кодекса РФ, в части планирования и обоснования бюджетных ассигнований краевого бюджета в разрезе видов мероприятий, включенных в состав:

- «Мероприятия по организации и функционированию ООПТ регионального значения» (п.4.2.1. госпрограммы);

- «Проведение биотехнических и охотхозяйственных мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников» (п.5.1.3. госпрограммы);

- «Выполнение работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края» (п.5.2.1.госпрограммы).

Подробный анализ плановых и фактических объёмов финансового обеспечения мероприятия по организации и функционированию ООПТ регионального значения в разрезе подпрограмм и видов мероприятий представлен в Приложении 3.

Как видно из анализа, в отсутствии утвержденных бюджетных ассигнований и доведенных лимитов по видам мероприятий, кассовые расходы по

¹⁴Закон Пермского края от 24.12.2013 N 277-ПК (ред. от 01.12.2014) "О бюджете Пермского края на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

¹⁵Закон Пермского края от 22.12.2014 N 414-ПК (ред. от 29.10.2015) «О бюджете Пермского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

п.4.2.1. «Мероприятия по организации и функционированию ООПТ регионального значения» сложились за счет реализации следующих мероприятий: проведение мониторинга ООПТ регионального значения; формирование карт-планов границ ООПТ для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости; природоохранное обустройство ООПТ регионального значения; создание на территории Пермского края первого природного парка кластерного типа.

Аналогичная ситуация наблюдается по кассовым расходам п.5.1.3. «Проведение биотехнических и охотхозяйственных мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников» и п.5.2.1. «Выполнение работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края».

КСП ПК полагает, что отсутствие плановых бюджетных ассигнований в разрезе всех видов мероприятий не позволяет реализовать принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный в ст.34 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому, «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

2.3. В ходе проведения аудита эффективности проведен сравнительный анализ финансового обеспечения мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае по сравнению с субъектами РФ со схожими природно-климатическими условиями (из расчета: рублей на 1 га ООПТ). Все выбранные регионы частично или полностью расположены в пределах Уральской физико-географической страны, на значительной части которой сформирована таежная растительность¹⁶.

Таблица 1

Сравнительный анализ финансового обеспечения мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ

Субъект РФ	Площадь ООПТ регионального значения, тыс. га	Объём финансового обеспечения			
		2014 год		2015 год	
		тыс. руб.	руб. на 1 га	тыс. руб.	руб. на 1 га
В среднем по выбранным субъектам РФ	6 880,29	181 653,6	26,4	177 585,4	25,8
Республика Башкортостан	652,68	47 250,2	72,4	43 354,5	66,4
Челябинская область	627,43	35 608,3	56,8	38 441,4	61,3
Свердловская область	1 282,33	61 286,9	47,8	57 487,8	44,8
Пермский край	1 238,04	18 480,6	14,9	18 354,9	14,8
Республика Коми	2 854,24	19 027,6	6,7	19 946,9	7,0

Как видно из приведенных выше данных, показатели финансовой обеспеченности мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ регионального значе-

¹⁶Отчёт о выполнении работ «Аналитическое исследование состояния особо охраняемых территорий в Пермском крае» (государственный контракт от 26.02.2016 №30/2016).

ния в Пермском крае (в расчёте рублей на 1 га ООПТ) в 2014 и 2015 годах были почти в 2 раза ниже средних показателей по выбранным для сравнительного анализа субъектам РФ (за исключением Республики Коми). По сравнению с республикой Башкортостан показатель финансовой обеспеченности мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ регионального значения в Пермском крае в 5 раз ниже, хотя, площадь ООПТ регионального значения в Пермском крае больше в 2 раза.

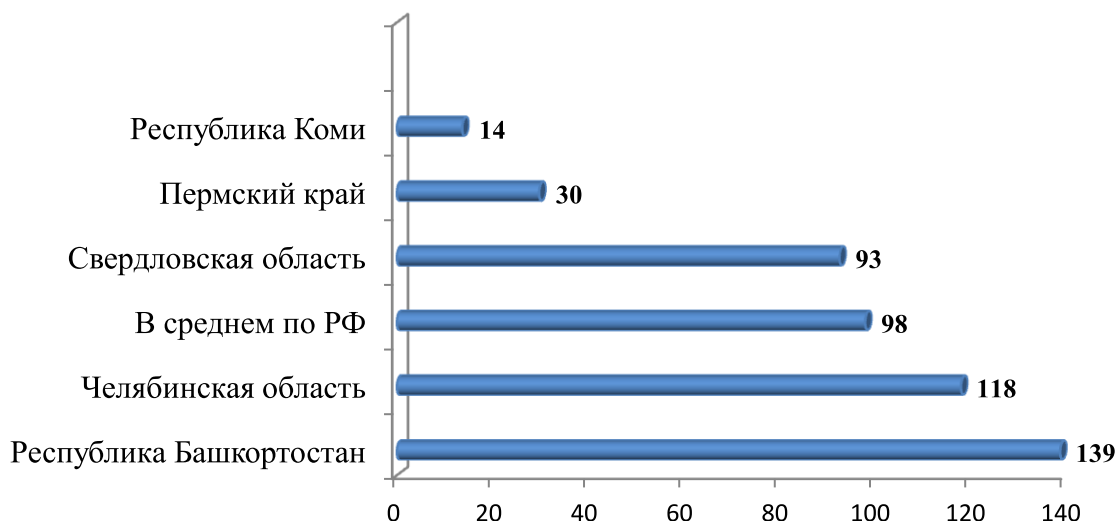
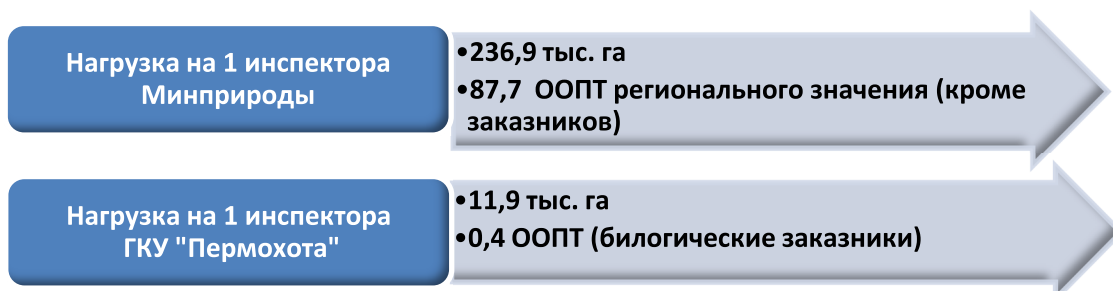


Рис.1 Сравнение финансовой обеспеченности развития сети ООПТ за 2 года, (рублей на 1 га ООПТ).

2.4. К основным причинам низкой финансовой обеспеченности развития и поддержания сети ООПТ в Пермском крае, в отличие от сравниваемых субъектов РФ, следует отнести отсутствие специализированных государственных учреждений по управлению всеми ООПТ регионального значения. Как следствие, в Пермском крае наблюдается наиболее высокая нагрузка, приходящаяся на 1 инспектора, что не может не сказаться на качестве выполнения надзорных функций. Так, управление и охрану ООПТ регионального значения обеспечивают:

- 3 штатных единицы Министерства природных ресурсов по 263-м единицам ООПТ регионального значения на площади 710,59 тыс. га;
- 45 штатных единиц ГКУ «Пермохота» по 20-ти государственным природным биологическим охотничьим заказникам на площади 533,88 тыс. га.



Цель 3. Определить целевое, эффективное, результативное использование бюджетных средств, направленных на создание и развитие сети ООПТ регионального значения.

3.1. Соблюдение Министерством природных ресурсов требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, связанных с созданием и развитием сети ООПТ регионального значения в ходе исполнения подпрограммы «Охрана окружающей среды».

3.1.1. Проверкой установлено, что Министерством природных ресурсов не соблюдались требования бюджетного законодательства РФ и законодательства о контрактной системе в сфере планирования соответствующих расходов бюджета, требования к которым установлены пп.3,4 части 1 ст.158, п.3 ст. 219 Бюджетного кодекса РФ; ч.1 ст.13 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Так, например:

- планами-графиками на 2014 и 2015 годы не были предусмотрены закупки товаров (работ, услуг) на сумму, не превышающую 100,0 тыс. руб. (закупки малого объёма), хотя общий объем их закупок составил более 700,0 тыс. руб. или 9 единиц;

- общие объёмы расходов в планах-графиках не соответствовали объёмам расходов, утверждённых госпрограммой, Законами о бюджете на 2014 год и 2015 год и бюджетной росписью. Так, в планах-графиках на 2014 год - расходы установлены на 2 877,9 тыс. руб. больше, чем утверждено в Законе о бюджете на 2014 год; на 2015 год - на 927,3 тыс. руб. меньше, чем утверждено в Законе о бюджете на 2015 год;

- расходы на закупки по видам мероприятий (мониторинг, установление границ, создание парка, обустройство) по планам-графикам несопоставимы с госпрограммой, в которой предусмотрен только общий объем финансового обеспечения мероприятий по организации и функционированию ООПТ.

3.1.2. Размещение закупок с целью реализации мероприятий по организации и функционированию ООПТ регионального значения осуществлялось Министерством природных ресурсов своевременно, т.е. в сроки, установленные в планах-графиках. Однако по данным Портала закупок, Министерством природных ресурсов размещено 8-мь закупок на общую сумму 10 384,5 тыс. руб., что составило в среднем 119% от общего объёма закупок в стоимостном выражении по сравнению с планами – графиками.

Экспертами ПГНИУ проведён анализ технических требований к качественным, функциональным и экологическим характеристикам выполняемых работ по Мониторингу ООПТ (технических заданий), являющихся неотъемлемой частью конкурсной документации.

Исследование показало, что ряд пунктов технических заданий содержит неопределённые формулировки, что может привести к неверной интерпретации смысла технического задания, несоответствию между поставленными задачами и

сроками выполнения работ, а также объёмами их финансирования¹⁷. Данные факты свидетельствуют о нарушении со стороны заказчика принципа объективности объекта закупки, что предусмотрено ч.1. ст.33 Федерального закона №44-ФЗ.

3.1.3. Анализ осуществления закупок товаров (работ, услуг) для реализации мероприятий по организации и функционированию ООПТ регионального значения показал следующее:

- в результате закупочной деятельности Министерством природных ресурсов было заключено и оплачено 17 государственных контрактов на общую сумму 11 086,4 тыс. руб., вместо 8-ми государственных контрактов на сумму 10 384,5 тыс. руб., согласно плану – графику закупок;

- в нарушение п.1 ст.73 Бюджетного кодекса РФ, в 2014 году в Министерстве природных ресурсов не вёлся реестр закупок, осуществлённых без заключения государственных контрактов (реестр закупок малого объёма);

- экономия бюджетных средств в результате проведения конкурентных процедур составила 2 683,4 тыс. руб. или в среднем 35% от суммарной начальной (максимальной) цены контрактов (далее – НМЦК). Значительный процент экономии сложился за счёт размещения закупок на выполнение работ по установлению границ ООПТ и последующего заключения государственных контрактов с ООО «Геолит» (г. Пермь) и ООО «РОСМАШ» (г.Пермь). Снижение НМЦК при заключении указанных контрактов составило 2 451,9 тыс. руб. или в среднем 91% от общего размера экономии;

- в нарушение п.9 ст.94 Федерального закона № 44-ФЗ, п.3 раздела 1 Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 №1093¹⁸, а также п.5.1.3.7. Положения о своей контрактной службе, Министерством природных ресурсов на Портале закупок на момент проверки¹⁹ или уже более года не размещен отчёт об исполнении госконтракта с ООО «Геолит»²⁰ на сумму 1 499,0 тыс. руб. и т.д.

3.2. Соблюдение ГКУ «Пермохота» требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, связанных с созданием и развитием государственных биологических заказников в ходе исполнения подпрограммы «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира».

3.2.1. Анализ планирования закупок товаров (работ, услуг) для проведения биотехнических и охотхозяйственных мероприятий и работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края выявил ряд проблем, связанных с нарушением как бюджетного законодательства, так и законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Так, например:

¹⁷Отчёт о выполнении работ «Аналитическое исследование состояния особо охраняемых территорий в Пермском крае» по государственному контракту от 26.02.2016 №30/2016.

¹⁸Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчёта об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения»

¹⁹По состоянию на 27.04.2016.

²⁰ГК от 05.06.2014 №СЭД-30-01-04-20, срок исполнения контракта – декабрь 2014 года.

- общий объём расходов в плане-графике на 2014 год не соответствовал на 774,9 тыс. руб. (меньше на 19%) объемам расходов, утвержденных в государственной программе и Законе о бюджете на 2014 год;

- расходы на закупки по видам биотехнических и охотхозяйственных мероприятий по планам-графикам несопоставимы с госпрограммой, в которой предусмотрен только общий объем их финансового обеспечения;

- планом-графиком на 2014 год не предусматривались закупки товаров (работ, услуг) на сумму, не превышающую 100,0 тыс. руб. (закупки малого объема) для проведения биотехнических и охотхозяйственных мероприятий.

Таким образом, несоответствие между расходами на закупки, утвержденными в Законах о бюджете, государственной программе и бюджетной росписи с объемами закупок в планах-графиках, свидетельствуют о несоблюдении Госохранителем требований как бюджетного законодательства РФ (пп.3,4 части 1 ст.158, п.3 ст. 219 БК РФ), так и законодательства о контрактной системе в сфере закупок (ч.1 ст.13 Федерального закона №44-ФЗ).

3.2.2. В ходе анализа размещения закупок товаров (работ, услуг) для выполнения работ по проведению биотехнических и охотхозяйственных мероприятий, в ГКУ «Пермохота» установлено, что позже сроков, установленных планами – графиками закупок на 2014-2015 годы, размещены извещения на право заключения государственных контрактов: на поставку кормовой соли на 1 месяц позже срока; на предоставление доступа к сети местной телефонной связи, абонентской линии, оказание услуг внутрizonовой и междугородней телефонной связи – позже на 3 месяца.

3.2.3. Анализ осуществления закупок товаров (работ, услуг) для выполнения работ по проведению биотехнических и охотхозяйственных мероприятий показал следующее:

- в результате закупочной деятельности ГКУ «Пермохота» были осуществлены закупки на общую сумму 7 300,7 тыс. руб., что составило 99% от их объема в стоимостном выражении согласно планам-графикам;

- в нарушение ч.1 ст. 30 Федерального Закона № 44-ФЗ, за 2014 год, доля закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций составила 12,3%, вместо 15%;

- в результате проведения конкурентных процедур экономия бюджетных средств при осуществлении закупок составила 341,4 тыс. руб. или в среднем 7% от НМЦК

- в нарушение п.9 ст.94 Федерального закона №44-ФЗ, п.3 раздела 1 Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 №1093²¹, на Портале закупок не размещены отчёты об исполнении 4-х государственных контрактов на общую сумму 1 108,9 тыс. руб., в том числе: на поставку материалов на сумму 136,3 тыс. руб.; поставку зерна на общую сумму 835,7 тыс. руб.; поставку соли на сумму 136,9 тыс. руб.

²¹Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчёта об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения»

3.3. Анализ исполнения Министерством природных ресурсов п.4.2.1. государственной программы в разрезе государственных контрактов.

3.3.1. Проведение мониторинга ООПТ регионального значения осуществлялось в соответствии с Программой мониторинга особо охраняемых природных территорий регионального значения на 2014-2018 год²² в рамках исполнения 2-х государственных контрактов. Общий объём расходов составил 1 703,6 тыс. руб. Целью работ являлось обследование ООПТ регионального значения для оценки современного состояния природных комплексов и объектов ООПТ, сбора и обновления сведений, подлежащих включению в государственный кадастр ООПТ.

Согласно актам о сдаче-приёмке по проведению мониторинга ООПТ работы выполнены в полном объёме – по 102 ООПТ на сумму 1 704,0 тыс. руб. Результаты выполненных работ отражены в итоговых отчётах, в которых представлены:

- информация по каждой ООПТ в соответствии с Приказом Минприроды России от 19.03.2012 №69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра ООПТ»;

- оценка состояния природных комплексов и объектов на территории ООПТ, а также влияния хозяйственной и иной деятельности, наносящей вред природным комплексам и системам ООПТ;

- информация о состоянии элементов природоохранного обустройства;

- прогноз изменения состояния природных комплексов и объектов ООПТ и природоохранные рекомендации по снижению негативного воздействия на их состояние;

- рекомендации по корректировке описания границ ООПТ;

- актуализированный ГИС-проект «ООПТ регионального значения».

Анализ информации, представленной в итоговых отчётах, показал, что:

- состояние природных комплексов и объектов на территории большей части ООПТ (87 ООПТ или 85% от их общего количества, по которым в проверяемом периоде проводился мониторинг) оценивалось как не деградированное (19 ООПТ или 19%) или очень слабо деградированное;

- основными факторами, оказывающими влияние на состояние ООПТ, являлись рекреационный фактор и лесопользование (большой частью выборочные рубки прошлых лет) – 78% и 54% от общего количества ООПТ, по которым в проверяемом периоде проводился мониторинг;

- почти на половине ООПТ (48%), по которым в проверяемом периоде проведён мониторинг, отсутствовало необходимое природоохранное благоустройство (аншлаги, беседки, мусорные баки и др.).

3.3.2. Формирование карт-планов границ ООПТ для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости выполнялось в рамках 4-х государственных контрактов (договоров). Общий объём расходов составил 3 945,4 тыс. руб. Целью работ являлось установление границ ООПТ (как зон с особыми условиями использования территорий) и формирование карт (планов) ООПТ как объекта землеустройства для последующего внесения сведений в государственный ка-

²²Протокол от 17.12.2013 №1 рабочего совещания при Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края.

дастр недвижимости в целях эффективного сохранения природных комплексов и объектов ООПТ.

В ходе выполнения работ производился подбор картографического материала; определялись координаты характерных точек границ ООПТ в системе координат МСК-59; определялись координаты границ объектов землеустройства в системе координат WGS-84 (общегеографическое представление) на основании полученных координат в системе МСК-59; определялась площадь объекта землеустройства; сформировывались карты (планы) ООПТ в соответствии с установленной формой.

Согласно актам о сдаче-приёмке работы выполнены в полном объёме – установлены границы и сформированы карты (планы) для 220 ООПТ на сумму 3 947,1 тыс. руб., из них:

- в 2014 году – для 57 ООПТ на сумму 1 548,1 тыс. руб.;
- в 2015 году – для 163 ООПТ на сумму 2 399,0 тыс. руб.

По данным Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю (далее - Управление Росреестра)²³ по состоянию на 01.01.2016 года в государственный кадастр недвижимости внесены сведения о границах 99 ООПТ регионального значения, что составило 35% от общего количества ООПТ регионального значения, утверждённых Постановлением Правительства Пермского края от 28.03.2008 №64-п.

3.3.3. Создание на территории Пермского края первого природного парка кластерного типа. Мероприятие выполнялось в рамках 2-х государственных контрактов с ПГНИУ. Общий объём расходов составил 1 696,0 тыс. руб.

Целями выполнения работ являлись:

- в 2014 году – разработка проекта создания парка (участок «Вишерский») на основании 6 ООПТ регионального значения Красновишерского района и выполнение экспертной оценки проекта создания парка;
- в 2015 году – разработка проекта создания парка (участки «Усьвинский», «Чусовской», «Вишерский») на основании разработанных в 2012-2014 годах проектов создания отдельных участков природного парка.

Согласно актам о сдаче-приёмке работы выполнены в полном объёме. По итогам работы подготовлены сводные итоговые отчеты – проекты создания природного парка.

Как показал анализ итогового отчёта за 2015 год, **необходимость создания природного парка обусловлена высоким уровнем рекреационной нагрузки, которая приводит к деградации уникальных и типичных природных комплексов, и угрозой утраты объектов природного наследия, но сопровождается определёнными проблемами, например:**

- а) *несовершенством законодательства РФ* в части государственно-частного партнёрства при организации туристических услуг, обеспечения охраны ООПТ, привлечения к ответственности за нарушение режима охраны парка;
- б) *финансовой нестабильностью*, так как требует привлечения значительного объёма средств, прежде всего из краевого бюджета. По расчётам разработчи-

²³ Ответ Управления Росреестра от 09.12.2015 №8748-17 и от 20.01.2016 №259-17 «О направлении информации».

ка проекта, для успешного осуществления деятельности парка его ежегодный бюджет должен составлять порядка **21-22 млн. руб.** (в ценах 2015 года); расходы на обустройство парка составят **8,5 млн. руб.**

в) потенциальными конфликтами с природопользователями (прежде всего - лесопользователями и охотпользователями), так как создание парка подразумевает снижение или изъятие природных ресурсов на территории парка. В результате природопользователи, «вложившие финансовые и трудовые ресурсы для организации деятельности не заинтересованы в установлении дополнительных территориальных обременений в виде режима охраны природного парка». Разработчиком проекта предлагается введение переходного периода, позволяющего природопользователями реализовать намеченную финансовую деятельность и получить необходимую прибыль. Отмечается, что не решен вопрос и процедура компенсации ущерба природопользователей.

По расчетам ПГНИУ, размер потенциальных убытков (упущенной выгоды) экономики региона и отдельных природопользователей, причиняемый установлением режима особой охраны в границах проектируемого природного парка, **может составить более 425,9 млн. руб.**

3.3.4. Природоохранное обустройство ООПТ регионального значения выполнялось в рамках 9-ти государственных контрактов и договоров. Общий объём расходов составил 1 052,8 тыс. руб. Согласно актам о сдаче-приёмке работы выполнены в полном объёме - проведён ремонт, изготовлены и установлены 85 природоохранных знака на территории 43 ООПТ; установлены 2 временные постройки (туристические стоянки) на территории 1 ООПТ; изготовлена и установлена лестница на смотровую площадку на территории 1 ООПТ.

3.4. Анализ исполнения ГКУ «Пермохота» государственных заданий на выполнение работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории биологических охотничьих заказников за период 2014 - 2015 годы.

Мероприятие п.5.2.1. госпрограммы «Выполнение работ по обеспечению охраны и проведению мероприятий на территории государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края» выполнялось на территории 20-ти биологических заказников в рамках основного мероприятия п.2.1. «Обеспечение деятельности казённых учреждений». Анализ отчётов об исполнении государственных заданий на 2014 год и на 2015 год показал, что все утверждённые ГКУ «Пермохота» работы выполнены в полном объёме и более.

Таблица 2

Информация об исполнении государственных заданий в разрезе видов работ и показателей

Наименование и содержание работы	Результат выполнения работы			
	2014 год		2015 год	
	План	Факт	План	Факт
1. Охрана территорий государственных природных биологических заказников: - проведение рейдов, ед.	4 608	5 382	4 608	5 694
2. Проведение оценки состояния численности объектов животного мира, обитающих на территории государственных природных биологических заказников: - ЗМУ/тропаний/метод многодневного оклада/альтернативных видов учёта, ед.	70/-/-/360	70/-/-/372	1883/-/24/360	1883/-/24/403
3. Проведение экологического просвещения населения: - выступления в СМИ (в печати, на телевидении, в сети Интернет), ед.;	32	33	32	32
- беседы, лекции с местным населением, ед.;	384	642	384	630
- распространение информационных материалов (брошюр, буклетов), ед.;	1 200	1 377	1 200	1 200
- ведение мониторинга государственных природных биологических заказников, тыс. га.	-	-	533,88	533,88

Как видно из данных таблицы 2, наблюдается ежегодное перевыполнение показателей (более чем на 20%) количества рейдов в рамках охраны территорий заказников и количества бесед, лекций с местным населением в рамках экологического просвещения населения.

3.5. Анализ достижения ожидаемых результатов и целевых показателей в ходе реализации мероприятий государственной программы по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае.

3.5.1. В течение проверяемого периода в разрезе подпрограмм наблюдалась неоднократная корректировка объемов финансирования, сроков реализации мероприятий, ожидаемых результатов и целевых показателей.

Так, например, по подпрограмме «Охрана окружающей среды», при неизменных объёмах бюджетного финансирования, корректировка показателей ожидаемых результатов проводилась 3 раза. Средний уровень достижения всех показателей ожидаемых результатов по состоянию на 01.01.2016, составил:

- по сравнению с первоначальной редакцией госпрограммы 44%;
- по сравнению с последней редакцией госпрограммы – 82%.

По подпрограмме «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира» корректировка объемов финансирования в сторону увеличения проводилась дважды, однако в связи с отсутствием количественно измеримых показателей ожидаемых результатов выполнения мероприятий, оценить уровень их достижения не представляется возможным.

3.5.2. Средний уровень достижения целевых показателей по подпрограмме «Охрана окружающей среды» по состоянию на 01.01.2016 составил 81%. По сравнению, как с первоначальной, так и с последней редакцией госпрограммы, остались не достигнутыми 2 целевых показателя: «доля ООПТ регионального значения, для которых оформлены кадастровые дела, от общего количества ООПТ ре-

гионального значения» и «доля ООПТ регионального значения, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости».

Средний уровень достижения Госохотинспекцией целевых показателей по подпрограмме «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира» составил в 2014 и 2015 году 113% и 110% соответственно.

Однако, как установлено проверкой, такой целевой показатель, как «Ведение мониторинга государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края» в полном объеме не выполнялся²⁴. Как следствие, объективные данные о состоянии природных компонентов и комплексов 20 биологических заказников отсутствуют.

В Программе мониторинга ООПТ регионального значения до 2018 года проведение мониторинга биологических заказников так же не планируется.

Цель 4. Оценить исполнение функций уполномоченных органов в установленной сфере.

4.1. Анализ исполнения Министерством природных ресурсов функций уполномоченного органа по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае

4.1.1. Государственное управление в области организации и функционирования ООПТ регионального значения (за исключением государственных природных биологических охотничьих заказников)

Государственное управление в области организации и функционирования ООПТ регионального значения (за исключением государственных природных биологических охотничьих заказников) осуществлялось Министерством природных ресурсов в соответствии с п.3.6.4. своего Положения.

Проверкой установлено, что при принятии управленческих решений Министерством в полной мере не использовались результаты работ, полученные в ходе реализации мероприятий по организации и функционированию ООПТ регионального значения в части проведения мониторинга охраняемых территорий, в том числе для обеспечения органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды, необходимой для предотвращения (уменьшения) неблагоприятных последствий изменения состояния ООПТ и повышения эффективности государственного надзора в области охраны и использования ООПТ²⁵.

Так, по результатам мониторинга 102 ООПТ Министерством природных ресурсов в проверяемом периоде было получено 109 природоохранных рекомендаций по снижению негативного воздействия на их состояние. Большинство рекомендаций (91 рекомендация или 83% от их общего количества) относились к обустройству ООПТ (установка, замена или починка аншлагов; создание экологиче-

²⁴Нарушение п.3.2., 3.3. Постановления Правительства Пермского края от 17.10.2013 №1433-п «Об утверждении Порядка учёта, мониторинга особо охраняемых природных территорий регионального значения и государственного кадастра особо охраняемых территорий регионального и местного значения».

²⁵ Требования п.3.2. Постановления Правительства Пермского края от 17.10.2013 №1433-п «Об утверждении Порядка ведения учета, мониторинга особо охраняемых природных территорий регионального значения и государственного кадастра особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения».

ских троп; оборудование мест отдыха) и организации проверок лесопользователей и арендаторов лесных участков – 70% и 14% соответственно

Анализ использования Министерством природных ресурсов полученных природоохранных рекомендаций в рамках мониторинга ООПТ для принятия управленческих решений по организации и функционированию ООПТ регионального значения показал, что на указанных в рекомендациях ООПТ:

- по результатам мониторинга 2014 года - в 2015 году не проводилось природоохранное обустройство; не осуществлялись проверки арендаторов, лесопользователей и иных организаций в рамках осуществления государственного надзора в области охраны и использования ООПТ²⁶;

- по результатам мониторинга 2015 года - проверки арендаторов, лесопользователей и иных организаций не были включены в план проверок на 2016 год, кроме одной организации - ООО «Уралбумага» (в границах ООПТ «Ножовский бор»). Для данной ООПТ по результатам мониторинга 2014 года была рекомендована организация полной проверки всех лесопользователей и арендаторов лесных участков.

4.1.2. Ведение государственного кадастра ООПТ регионального и местного значения

Ведение государственного кадастра ООПТ регионального и местного значения осуществлялось Министерством природных ресурсов в соответствии с п.3.6.5. своего Положения, за исключением учёта и мониторинга государственных природных биологических охотничьих заказников регионального значения.

Сведения, необходимые для целей ведения кадастра представлены в структурированном виде по форме согласно приложению к Порядку ведения мониторинга ООПТ²⁷.

На каждое ООПТ регионального и местного значения сформированы кадастровые дела и проранжированы в пределах каждой категории ООПТ по дате создания с присвоением индивидуального порядкового номера.

Несмотря на ведение Министерством природных ресурсов государственного кадастра ООПТ, на 2-х его официальных сайтах представлены противоречивые сведения о количестве и площади ООПТ на территории Пермского края.

Таблица 3

Источник информации	Категория ООПТ	Количество, ед.	Площадь, тыс. га
Сайт Министерства природных ресурсов ²⁸	Регионального значения	283	1 234,9
	Местного значения	114	13,69
	ВСЕГО	397	1 248,59
Сайт «Природа Пермского края» ²⁹	Регионального значения	283	1 247,59
	Местного значения	98	8,82
	ВСЕГО	388	1 256,41

²⁶ Отчёт Минприроды о реализации полномочий по государственному надзору в области охраны и использованию ООПТ регионального значения за 2015 год.

²⁷ Постановление Правительства Пермского края от 17.10.2013 N 1433-п "Об утверждении Порядка ведения мониторинга особо охраняемых природных территорий регионального значения"

²⁸ [http://prioda.permkrai.ru/](http://priroda.permkrai.ru/).

²⁹ <http://www.permecology.ru>.

4.1.3. Государственный надзор в области охраны и использования ООПТ регионального значения (за исключением государственных природных биологических охотничьих заказников)

Государственный надзор в области охраны и использования ООПТ регионального значения, за исключением территорий государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края (далее – государственный надзор в области ООПТ), осуществлялся Министерством природных ресурсов в соответствии с п.3.6.20. своего Положения.

В нарушение п.2.4. «Порядка организации и осуществления государственного надзора в области охраны, и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения», утвержденного Постановлением Правительства Пермского края от 14.11.2012 N 1297-п (далее – Постановление Правительства Пермского края №1297-п), согласно которому процедура надзора осуществляется в соответствии с Административным регламентом, Министерство природных ресурсов осуществляло надзор на протяжении 2,5 лет в отсутствие Административного регламента³⁰.

По данным Министерства в проверяемом периоде было проведено 35 проверок, в том числе 8 внеплановых. По результатам проверок возбуждено 15 дел об административных правонарушениях, из них 12 дел (80%) по ст.8.12.1. - несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе и ст.8.39. - нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях (сплошная рубка лесных насаждений). Привлечено к административной ответственности 12 лиц.

Общая сумма наложенных штрафов составила 1 065,0 тыс. руб., подлежащих взысканию по состоянию на 01.01.2016 - 786,0 тыс. руб. Взыскано на указанную дату 483,0 тыс. руб. (61,5%).

4.1.4. Результаты выездных встречных проверок КСП ПК на ООПТ для подтверждения соответствия режима их охраны установленным требованиям.

1. Проверка выполнения работ по природоохранному обустройству ООПТ «Каменный Город».

Согласно отчету по государственному контракту от 20.07.2015 №СЭД-30-01-04-39, заключённому Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края с ООО «ТРАНССТРОЙ-ПРОЕКТ» на выполнение работ по обустройству особо охраняемой природной территории регионального значения Пермского края ландшафтного памятника природы «Каменный город», в 2015 году на ООПТ "Каменный город" была оборудована экологическая тропа и 2 новых аншлага.

³⁰ Приказ Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 02.06.2015 N СЭД-30-01-02-665 "Об утверждении Административного регламента по исполнению Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края государственной функции по осуществлению государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения, за исключением государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края"

В ходе проверки установлено, что оба аншлага установлены, а их технические характеристики соответствуют указанным в отчете. Однако неверно указаны географические координаты этих объектов. Истинное положение аншлагов отличается от координат, указанных в отчете, на 115 и 130 метров соответственно.

По причине высокого уровня снегового покрова установить наличие или отсутствие экологической тропы (деревянный настил на бетонных опорах) не удалось.

Отдельно следует отметить следующее. За время проверки (в течение 3 часов) были зафиксированы 4 туристические группы, посетившие "Каменный город". Учитывая то, что проверка проходила в будний день и зимнее время года, следует констатировать высокую рекреационную нагрузку, обусловленную высокой популярностью и известностью памятника природы среди населения

В результате массового посещения "Каменного города" туристами происходит существенная деградация уникального природного объекта. Вытаптывание приводит к разрушению не только растительного и почвенного покрова, но и к постепенному разрушению главного объекта охраны – останцов выветривания, сложенных песчаником. Кроме того, на останцах отмечены многочисленные надписи туристов, и вбитые в камень крепления скалолазов. Современная интенсивность антропогенного воздействия превышает естественные пределы устойчивости экосистем. При сохранении существующих тенденций существует реальная угроза полного или частичного разрушения памятника природы в ближайшие годы.

Посещение «Каменного города» сопряжено с риском для здоровья и жизни туристов. Наиболее вероятные происшествия связаны с падением со останцов, опасностью внезапного завала снегом (в зимнее время), а также падением усыхающих (в результате антропогенного давления) деревьев.

2. Проверка выполнения работ по природоохранному обустройству ООПТ «Шалашнинское озеро».

Согласно отчету по государственному контракту от 04.08.2014 №СЭД-30-01-04-34, заключённому Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края с ООО «СабирМГ» на выполнение работ по природоохранному обустройству особо охраняемых природных территорий регионального значения, в 2014 году на ООПТ "Шалашнинское озеро" выполнен ремонт 1 аншлага.

В ходе проверки, на указанных в отчете координатах ($58^{\circ} 18' 12,58''$ с.ш.; $56^{\circ} 54' 13,34''$ в.д.), аншлага не обнаружено. Отмечен лишь старый аншлаг (до 2005 г.), ошибочно установленный на противоположном от озера берегу р. Шалашной ($58^{\circ} 17' 55,50''$ с.ш.; $56^{\circ} 54' 08,59''$ в.д.).

3. Оценка состояния ботанического природного резервата «Ботанический сад ПГУ».

В ходе проверки установлено:

1. Открытое хранение немаркированных химических веществ у здания вивария и химсклада; реагенты складированы россыпью под открытым небом на

площадке в 7-10 м от здания, входящего в состав границ ООПТ, что может привести к загрязнению территории ООПТ и нарушению установленного режима её охраны.

По результатам выявленных КСК ПК нарушений, приказом Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края от 13 мая 2016 г. № СЭД-30-01-02-859 организовано проведение рейдовой проверки на территории ООПТ «Ботанический сад» с целью установления точного местонахождения объекта складирования отходов, установления землепользователя и проведения прочих действий в рамках административного расследования.

2. Неточность площади ООПТ «Ботанический сад», отраженная в Постановлении Правительства Пермского края от 28 марта 2008 г. N 64-п «Об особо охраняемых природных территориях регионального значения, за исключением биологических охотничьих заказников».

В связи с завершением работ по формированию карт (планов) ООПТ и внесением сведений в государственный кадастр недвижимости Министерством запланировано внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты Пермского края.

3. Не соответствие установленного режима охраны ООПТ категории «ботанический природный резерват», т.к. по мнению КСП ПК и независимых экспертов, фактический режим охраны ООПТ, согласно ст.28-29 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», соответствует категории ООПТ - «Ботанический сад».

4.2. Анализ исполнения Госохранинспекцией функций уполномоченного органа по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае.

4.2.1. Государственный надзор в области охраны и использования ООПТ на территориях государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края.

Государственный надзор в области охраны и использования ООПТ на территориях биологических охотничьих заказников осуществлялся Госохранинспекцией в соответствии с п.2.1.3. и п.3.1.32.1. своего Положения. Для исполнения указанных полномочий приказом Госохранинспекции от 02.09.2013 №СЭД-52-02-33-121 был утверждён Административный регламент³¹.

В нарушение п.1.10. Постановления Правительства Пермского края №1297-п Министерством природных ресурсов, как уполномоченным на момент проверки органом исполнительной власти Пермского края, на официальном сайте не размещены утверждённые планы проверок по государственному надзору в области ООПТ на территории государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края.

³¹Приказ Государственной инспекции по охране и использованию объектов животного мира Пермского края от 02.09.2013 №СЭД-52-02-33-121 «Об утверждении административного регламента исполнения Государственной инспекцией по охране и использованию объектов животного мира Пермского края государственной функции по осуществлению на территориях государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых территорий регионального значения».

Цель 5. Дать оценку современного состояния сети ООПТ в Пермском крае и определить вклад ООПТ в поддержание экологического баланса Пермского края.

Оценка современного состояния сети ООПТ в Пермском крае и её вклада в поддержание экологического баланса проводилась учёными ПГНИУ по государственному контракту от 26.02.2016 №30/2016. Полная информация о результатах исследования представлена в Приложении 4 к Отчету

В результате комплексной оценки состояния сети особо охраняемых природных территорий Пермского края экспертами сформулированы основные выводы.

Проведена *оценка репрезентативности сети ООПТ для сохранения разнообразия природных компонентов, комплексов и поддержания экологического равновесия*. Определены актуальные показатели сохранения ландшафтного, биологического, геологического и почвенного разнообразия. На основе бассейнового подхода оценена роль ООПТ в поддержании экологического равновесия в Пермском крае. Сформулированы меры необходимые для развития сети ООПТ.

Проведенный анализ показывает, что существующая сеть ООПТ Пермского края недостаточно репрезентативна и требует существенного дополнения.

Для развития существующей сети ООПТ выделен ряд участков (186), перспективных для создания новых охраняемых территорий. При этом из всех существующих ООПТ в неизменном виде остается 194 объекта, остальные включаются в состав перспективной сети. Для каждой перспективной территории определены название, границы, площадь и рекомендуемая категория.

Рекомендуется развитие существующей сети ООПТ путем создания новых охраняемых территорий, в соответствии со списком перспективных участков (Приложении 1 к приложению 4 к Отчёту).

По результатам *оценки состояния и анализа основных факторов деградации ООПТ* в большинстве ООПТ Пермского края (232 объекта) критические факторы не выявлены.

Для 32 ООПТ антропогенные или природные факторы, действие которых с высокой долей вероятности может привести к существенной деградации в ближайшие годы. В основном к таким факторам относятся: лесозаготовки, ветровал, рекреация и др. Сформулированы рекомендации, направленные на устранение критического фактора, либо на предотвращение его негативных последствий.

Оценка современного состояния 20 биологических заказников в настоящее время не проводятся. Объективные данные о состоянии природных компонентов и комплексов этих ООПТ – отсутствуют. Во всех биологических заказниках необходима организация работ по экологическому мониторингу.

Сравнение показателей развития сети ООПТ Пермского края с другими регионами показывает следующее. Доля существующей сети ООПТ в Пермском крае недостаточна как с позиции норм рекомендуемых на международном уровне, так и с точки зрения среднероссийских показателей и передовых регионов РФ.

Также недостаточна и площадь охраняемых территорий на каждого жителя региона. В Прикамье этот показатель почти в 3 раза ниже среднероссийских зна-

чений, в 4 раза ниже норм рекомендуемых в научной литературе и более чем в 10 раз уступает передовым регионам России.

По росту площади ООПТ Пермский край находится в числе регионов-лидеров. Однако, наблюдаемые значения связаны с созданием в 2008 г. крупного биологического охотничьего заказника "Северный олень". По инициативе Управления по охране окружающей среды Министерства природных ресурсов новые ООПТ с 2008 года не создавались.

Проведен *анализ эффективности расходования бюджетных средств косвенно связанных с поддержанием и развитием сети ООПТ*. Выявлены 4 группы статьей расходов, которые могут быть частично или полностью сокращены за счет мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ: «Защита от наводнений», «Восстановление лесов», «Экологическое просвещение, рекреация и туризм», «Охрана биологических ресурсов (за исключением охотничьих)».

Сумма расходов по этим статьям за 2014-2015 гг. составила более 47 млн. руб. В случае более полного развития и поддержания ООПТ, соответствующие затраты на защиту от наводнений, восстановление лесов, экологическое просвещение и охрану биологических ресурсов (за исключением охотничьих) могут значительно уменьшиться.

Анализ содержательной части конкурсной документации по основным видам работ, связанным с ООПТ, показал, что ряд пунктов Технического задания по мониторингу ООПТ невозможно выполнить за отведенные сроки и при существующем объеме финансирования. Отдельные задачи изложены неконкретно и требуют более точной и корректной формулировки.

Рекомендуется формировать содержание Технического задания по мониторингу ООПТ в соответствии с образцом в Приложении 5.

Необходимо модернизировать систему управления ООПТ регионального значения с учетом ведущего международного и российского опыта. Основой таких изменений послужит Концепция развития системы управления особо охраняемыми природными территориями регионального значения в Пермском крае.

Выполненная работа позволила разработать показатели и критерии, необходимые для оценки современного состояния сети ООПТ и поддержания экологического равновесия Пермского края.

10. Рассмотрение разногласий по результатам проведения аудита эффективности.

В соответствии с п.1 ст. 19 Закона Пермского края от 12.09.2011 № 808-ПК «О Контрольно-счетной палате Пермского края» в КСП ПК «01» июня 2016 г. в присутствии представителей Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края - начальника управления по охране окружающей среды Харун Л.И. и начальника отдела региональной экологической политики Голиковой О.А. - рассмотрены разногласия к акту КСП ПК от 11.05.2016 по результатам контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание и развитие сети особо охраняемых природных территорий в Пермском крае по состоянию на 01.01.2016».

По итогам рассмотрения разногласий критерии эффективности создания и развития сети особо охраняемых природных территорий в Пермском крае по состоянию на 01.01.2016 года скорректированы.

11. Выводы по результатам проведения аудита эффективности.

11.1. По сравнению с требованиями федерального законодательства в нормативной правовой базе Пермского края не были урегулированы в полной мере вопросы ликвидации и реорганизации ООПТ регионального значения, а также меры, направленные на повышение эффективности государственного управления в указанной сфере.

11.2. Министерством природных ресурсов и Госохотинспекцией, как главными распорядителями бюджетных средств, не выполнялись должным образом полномочия по планированию расходов краевого бюджета и обоснованию бюджетных ассигнований, что предусмотрено пп.4 п.1 ст.158 БК РФ, т.к. планирование расходов краевого бюджета осуществлялось не в разрезе видов мероприятий. Данное обстоятельство не позволило обеспечить принцип эффективности использования бюджетных средств, установленный ст.34 Бюджетного Кодекса РФ.

11.3. По сравнению с субъектами Российской Федерации со схожими природно-климатическими условиями, финансовая обеспеченность мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ в Пермском крае (в расчёте рубль на 1 га) в 2 раза ниже средних значений.

11.4. При осуществлении закупок Министерством природных ресурсов, Госохотинспекцией и ГКУ «Пермохота» допускались нарушения бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе в сфере закупок (пп.3,4 ч.1 ст.158, п.3 ст. 219, п.1 ст.73 БК РФ Бюджетного Кодекса РФ и ч.1 ст. 30, ч.1. ст.33, п.9 ст.94 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

11.5. В нарушение п.2.6. Постановления Правительства Пермского края от 10.09.2009 №611-п «О Порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг», Госохотинспекцией не соблюдались сроки утверждения государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ). Так, вместо срока 1 сентября 2014 года и 2015 года государственные задания ГКУ «Пермохота» утверждены 05 сентября 2013 года и 04 сентября 2014 года.

11.6. Средний уровень достижения ожидаемых результатов выполнения мероприятий по созданию и развитию сети ООПТ государственной программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» по состоянию на 01.01.2016 составил:

- для Министерства природных ресурсов в рамках подпрограммы «Охрана окружающей среды» - 82%;

- для Госохотинспекции (ГКУ «Пермохота») в рамках подпрограммы «Сохранение и воспроизводство объектов животного мира» - показатели ожидаемых результатов в количественном выражении не устанавливались.

11.7. Министерством природных ресурсов не использовались природоохранные рекомендации по снижению негативного воздействия на состояние ООПТ, полученные по результатам исполнения государственных контрактов на выполнение работ по мониторингу ООПТ (не проводилось обустройство и проверки лесопользователей и арендаторов лесных участков).

11.8. В официальных источниках Министерства природных ресурсов представлены противоречивые сведения о количестве и площади ООПТ регионального и местного значения Пермского края.

11.9. В нарушение п.2.4. Постановления Правительства Пермского края от 14.11.2012 N 1297-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения» государственный надзор в области охраны и использования ООПТ на протяжении 2,5 лет осуществлялся Министерством природных ресурсов в отсутствие Административного регламента.

11.10. В нарушение п.1.10. Постановления Правительства Пермского края от 14.11.2012 №1297-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения», на официальном сайте Министерства природных ресурсов не размещены утверждённые планы проверок государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края, что не позволяет дать оценку полноты и своевременности их выполнения.

11.11. В нарушение п.3.2., 3.3. Постановления Правительства Пермского края от 17.10.2013 №1433-п «Об утверждении Порядка ведения мониторинга особо охраняемых природных территорий регионального значения» на территории всех государственных природных биологических охотничьих заказников Пермского края Госохотинспекцией не осуществлялся в полном объёме мониторинг ООПТ. Как следствие, в настоящее время отсутствуют объективные данные о состоянии природных компонентов и комплексов этих ООПТ. В Программе мониторинга ООПТ регионального значения проведение мониторинга биологических заказников до 2018 года Минприроды не планируется.

11.12. По результатам оценки состояния и анализа основных факторов деградации ООПТ по 32-м территориям установлены антропогенные или природные факторы, действие которых с высокой долей вероятности может привести к их существенной деградации в ближайшие годы.

11.13. Существующая сеть ООПТ в Пермском крае недостаточно репрезентативна и требует существенного дополнения. За последние 8 лет по инициативе Министерства природных ресурсов не было создано ни одного нового ООПТ.

По сравнению со схожими по природно-климатическим условиям регионам РФ доля существующей сети ООПТ в Пермском крае недостаточна как с позиции рекомендуемых на международном уровне норм, так и с позиции средних российских показателей и передовых регионов РФ. Также недостаточна и площадь ООПТ в расчете на каждого жителя региона.

11.14. В ходе выездных проверок на ООПТ регионального значения Пермского края установлен ряд проблемных моментов.

11.14.1. На ООПТ «Каменный Город» фактическое положение аншлагов не соответствует координатам, указанным исполнителем в отчёте об исполнении госконтракта, заключённому Министерством природных ресурсов на выполнение работ по обустройству ООПТ.

Современная интенсивность антропогенного воздействия на ООПТ превышает естественные пределы устойчивости экосистем, в результате существует реальная угроза полного или частичного разрушения памятника природы в ближайшие годы.

Посещение «Каменного города» сопряжено с риском для здоровья и жизни туристов. Наиболее вероятные происшествия связаны с падением со останцов, опасностью внезапного завала снегом (в зимнее время), а также падением усыпающих (в результате антропогенного давления) деревьев.

11.14.2. На ООПТ «Шалашнинское озеро» по координатам, указанным в отчёте об исполнении госконтракта, заключённому Министерством природных ресурсов на выполнение работ по природоохранному обустройству ООПТ, аншлаг не обнаружен.

11.14.3. На ООПТ «Ботанический сад ПГУ» установлено:

- открытое хранение немаркированных химических веществ, складированных под открытым небом на площадке в 7-10 м от здания, входящего в состав границ ООПТ, что может привести к загрязнению охраняемой территории и нарушению установленного режима её охраны и требует оперативного реагирования со стороны Минприроды;

- необходимость уточнения границ ООПТ;

- необходимость переноса водопровода и транзитной теплотрассы за пределы ООПТ;

- не соответствие деятельности и режима охраны ООПТ категории «ботанический природный резерват», что требует его замены на категорию «ботанический сад».

11.15. Исходя из полученных фактических значений критериев эффективности (Приложение 1) следует вывод о том, что сложившаяся по состоянию на 01.01.2016 года система особо охраняемых природных территорий в Пермском крае требует принятия решений по устранению проблем, препятствующих эффективному функционированию этих территорий в целях поддержания экологического баланса в регионе.

12. Предложения по результатам проведения аудита эффективности.

По результатам проведения контрольного мероприятия в адрес Министерства природных ресурсов Пермского края направлено представление с предложениями по принятию мер, связанных с устранением проблем, препятствующих эффективному функционированию особо охраняемых природных территорий в целях поддержания экологического баланса в Пермском крае.

Аудитор КСП ПК,
действительный государственный советник
Пермского края I класса



Л.П. Иконникова