

Заключение

по результатам финансово-экономической экспертизы проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 513-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» (проект постановления Правительства Красноярского края внесен министерством лесного хозяйства Красноярского края письмом от 26.09.2017 № млх/1-02999)

В соответствии со статьями 3, 21 Уставного закона Красноярского края от 31.03.2011 № 12-5718 «О Счетной палате Красноярского края» проведена финансово-экономическая экспертиза проекта постановления Правительства Красноярского края «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 513-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие лесного хозяйства» (далее – Проект постановления, государственная программа), по результатам которой установлено следующее.

I. Анализ соответствия целей и задач государственной программы основным направлениям государственной политики Российской Федерации в соответствующей сфере

1.1. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы, установлены следующими документами:

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р);

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (утв. приказами от 31.10.2008 Министерства промышленности и торговли Российской Федерации № 248, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации № 482);

Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 № 1120-р);

Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1724-р).

Основным программным документом реализации государственной политики в области лесных отношений, определенной документами стратегического планирования Российской Федерации, является государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы (далее – государственная программа Российской Федерации), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства».

1.2. Цели и задачи государственной программы соответствуют целям и задачам государственной программы Российской Федерации.

1.3. Целевые индикаторы и показатели результативности государственной программы и их значения соответствуют показателям, предусмотренным для Красноярского края государственной программой Российской Федерации.

II. Анализ соответствия целей и задач государственной программы приоритетам социально-экономического развития Красноярского края в соответствующей сфере

2.1. Цели и задачи государственной программы не в полной мере соответствуют приоритетам, отраженным в проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (ред. от 23.06.2016), согласованном постановлением Законодательного Собрания Красноярского края от 27.04.2017 № 3-605П (далее – проект Стратегии).

Так, например, в государственной программе не нашли отражения следующие задачи:

интеграция лесного хозяйства и лесной промышленности в единый лесопромышленный комплекс края (в том числе модернизация действующих производств и реализация инвестиционных проектов в области деревообработки);

строительство лесных дорог (проектом Стратегии, в качестве одной из основных проблем, сдерживающих развитие лесопромышленного комплекса края, обозначена проблема трудной доступности к лесосырьевым ресурсам; предусмотрено строительство лесных дорог, в том числе с привлечением средств инвесторов, реализующих проекты в области освоения лесов, на принципах государственно-частного партнерства);

внедрение современных технологий лесовосстановления и лесопользования, развитие научно-исследовательских разработок в сфере создания новых технологий и получения инновационных продуктов.

III. Анализ структуры и содержания государственной программы

3.1. Наименование и структура государственной программы соответствуют распоряжению Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края».

3.2. Структура государственной программы не изменена и представлена 3 подпрограммами:

«Использование лесного фонда с учетом его сохранения и восстановления» (далее – подпрограмма 1);

«Охрана и защита леса» (далее – подпрограмма 2);

«Обеспечение реализации государственной программы и прочие мероприятия» (далее – подпрограмма 3).

Реализация отдельных мероприятий государственной программой не предусмотрена.

3.3. Перечень целевых показателей и показателей результативности государственной программы не изменен.

Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края об отсутствии в государственной программе отдельных показателей,

установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194 «Об утверждении критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 194), что не соответствует Методическим рекомендациям по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ», разработанным Министерством финансов Российской Федерации (письмо от 30.09.2014 № 09-05-05/48843).

Из 36 критериев оценки эффективности, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации № 194, в государственной программе отражены только 6 (отсутствуют такие показатели как «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от лесных пожаров», «Соотношение средней площади одного лесного пожара текущего года и средней площади одного лесного пожара за последние 5 лет», «Доля площади списанных (погибших) лесных культур в текущем году в площади лесных культур, созданных в текущем году» и другие).

3.4. Общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы, уменьшено с 6 до 5 (из подпрограммы 1 исключено мероприятие «Определение функциональных зон в лесопарковых зонах, площади лесопарковых зон, зеленых зон, установление и изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон за счет средств краевого бюджета» по причине отсутствия финансирования на дальнейшую реализацию данного мероприятия).

3.5. Мероприятия государственной программы соответствуют полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренным федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Красноярского края и предполагают реализацию в Красноярском крае переданных на краевой уровень полномочий в области лесных отношений.

Вместе с тем, по мероприятиям государственной программы отсутствуют нормативные правовые акты Красноярского края, формирующие соответствующие расходные обязательства.

3.6. При изменении бюджетных ассигнований ожидаемые результаты от реализации мероприятий государственной программы остаются неизменными, что свидетельствует о слабой взаимосвязи ожидаемых результатов с мероприятиями, направленными на их достижение.

3.7. Стоит отметить, что наименования мероприятий госпрограммы, связанные с исполнением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений не «прозрачны», поскольку не отражают содержания переданных полномочий.

Так, например, мероприятия с наименованием «Обеспечение исполнения переданных полномочий в области лесных отношений за счет средств федерального бюджета» присутствуют в каждой из 3 подпрограмм государственной программы, а в подпрограмму 1 мероприятие с указанным выше наименованием включено 2 раза.

3.8. Применяемые в проекте постановления коды целевых статей расходов (далее – ЦСР) не обеспечивают открытость, информативность и доступность данных о содержании мероприятий, реализуемых в рамках государственной программы. Так, например, 2 мероприятия и 7 «подмероприятий» подпрограммы 1 отражены по одному коду ЦСР – государственной программы – 0710051290.

Применение одной ЦСР для нескольких мероприятий и «подмероприятий» не позволит обеспечить открытость и прозрачность информации о мероприятиях государственной программы при формировании краевого бюджета на 2018 год и плановый период.

Кроме того, применение в подпрограмме 1 одной ЦСР позволяет сделать вывод о том, что подпрограмма состоит из одного мероприятия, что не соответствует понятию подпрограммы, установленному пунктом 1.7 постановления Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации («подпрограмма – система мероприятий программы, направленная на решение конкретной задачи программы, взаимоувязанная системой показателей, сроков осуществления и ресурсами»).

IV. Анализ ресурсного обеспечения

(анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)

4.1. Проект постановления предусматривает внесение изменений в структуру управления Госпрограммой: из состава ответственных исполнителей государственной программы исключено министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края, являющееся ответственным исполнителем государственной программы в период с 01.01.2014 по 23.08.2016.

Структура управления государственной программой по своей сути отражает действующие полномочия министерства лесного хозяйства Красноярского края:

Ответственный исполнитель государственной программы	министерство лесного хозяйства Красноярского края
---	---

Соисполнители государственной программы	отсутствуют
---	-------------

4.2. Финансирование государственной программы предусмотрено за счет средств федерального и краевого бюджетов.

Общий объем финансирования государственной программы составит 10 693 290,0 тыс. рублей, в том числе в 2018-2020 годах – 4 096 788,7 тыс. рублей.

Основным источником финансирования государственной программы выступают средства федерального бюджета (70,7% от общего объема финансирования).

Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Красноярского края в сфере лесного хозяйства на ближайшую перспективу сохраняются: наибольший объем финансирования, по-прежнему, приходится на подпрограмму 2 (46 % от объема бюджетных ассигнований на 2018-2020 годы).

4.3. Сопоставление объемов финансирования государственной программы, предусмотренных Проектом постановления, и объемов финансирования, утвержденных действующей редакцией государственной программы, представлено в таблице:

млн рублей

Источник финансирования	Закон о бюджете на 2017-2019 годы (корректировка от 12.09.2017)			Действующая редакция государственной программы			Проект государственной программы			Отклонение проекта государственной программы от:			
										Закона о бюджете		действующей редакции госпрограммы	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2018	2019	2018	2019
Федеральный бюджет	1 483,1	946,7	963,7	933,2	946,7	963,7	1 025,2	1 031,8	1 024,2	78,5	68,1	78,5	68,1
Краевой бюджет	817,8	238,5	238,5	838,5	238,5	238,5	538,5	238,5	238,5	300,0	0,0	300,0	0,0
Итого	2 300,9	1 185,2	1 202,3	1 771,8	1 185,2	1 202,3	1 563,7	1 270,4	1 262,7	378,5	68,1	378,5	68,1

В 2018 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией увеличивается на 378 466,0 тыс. рублей, в 2019 году – на 68 095,0 тыс. рублей.

Из них:

за счет средств федерального бюджета в 2018 году – увеличивается на 78 457,8 тыс. рублей, в 2019 году – на 68 086,8 тыс. рублей;

за счет средств краевого бюджета в 2018 году – увеличивается на 300 008,2 тыс. рублей, в 2019 году – на 8,2 тыс. рублей.

Наибольшие изменения объемов финансирования в 2018-2019 годах отмечено по мероприятию подпрограммы 2 «Обеспечение исполнения переданных полномочий в области лесных отношений за счет средств федерального бюджета» (расходы на тушение лесных пожаров): проектом закона о федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019-2020 годов расходы увеличены в 2018 году на 44 757,8 тыс. рублей, в 2019 году – на 68 086,6 тыс. рублей.

4.4. Государственная программа предполагает дальнейшее финансирование из краевого бюджета федеральных полномочий, переданных органам государственной власти Красноярского края в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации.

В целом Государственная программа содержит расходные обязательства, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством с общим объемом финансирования в 2018-2020 годах 1 015 610,4 тыс.рублей.

Общий объем таких расходов государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией в 2018 году увеличивается на 300 011,2 тыс. рублей (из них по мероприятию подпрограммы 2 «Обеспечение исполнения переданных полномочий в области лесных отношений за счет средств краевого бюджета» – на 300 000,0 тыс.рублей).

4.5. Результаты контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты Красноярского края показали, что полномочие Российской Федерации по осуществлению мер пожарной безопасности, переданное Красноярскому краю, обеспечивается финансированием не в полном объеме (доля средств федерального бюджета в общем объеме средств, направленных

на эти цели, составляла: в 2015 году – 35,0%; в 2016 году – 27,5%; плановый показатель 2017 года – 29,7%).

С целью предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами, а также в связи с недофинансированием из федерального бюджета переданного полномочия из бюджета Красноярского края на осуществление мер пожарной безопасности выделяется ежегодно более 520,0 млн рублей.

Объем субвенций, представляемых из федерального бюджета бюджету Красноярского края, определяется в отсутствие федеральных нормативов затрат на осуществление полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, исходя из лимитов бюджетных обязательств, доведенных до края. Объем средств на исполнение переданных полномочий по охране лесов от пожаров, планируемый Рослесхозом, в несколько раз ниже расчетной потребности.

Отмечено недостаточно эффективное взаимодействие органов исполнительной власти Красноярского края с органами исполнительной власти Российской Федерации по выделению из федерального бюджета средств, необходимых для реализации переданных полномочий, а также неудовлетворительное качество планирования расходов на реализацию полномочия по предупреждению и тушению лесных пожаров.

Также, крайне низкой остается оснащенность авиаотделений КГАУ «Лесопожарный центр» отдельными средствами пожаротушения и полевым снаряжением.

Так, например, в соответствии с нормативами, установленными приказом Рослесхоза от 22 сентября 1997 г. № 122 «Об утверждении Инструкции по авиационной охране лесов», на 21 авиаотделение должен приходиться 61 парашют (из расчета 1 штука на 1 парашютиста-пожарного). По состоянию на 01.07.2017 в наличии имеется только 12 парашютов (то есть менее 20% от необходимого числа).

С учетом сроков полезной эксплуатации количество пригодных к использованию парашютных систем и десантного снаряжения является недостаточным для обеспечения непрерывной и эффективной работы парашютистов-пожарных и десантников-пожарных и сохранения имеющейся на данный момент их штатной численности.

Необеспеченность авиаотделений КГАУ «Лесопожарный центр» необходимым снаряжением создает риск неисполнения полномочий по тушению лесных пожаров в Красноярском крае.

С целью недопущения чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами, при формировании краевого бюджета на 2018 год и плановый период необходимо предусмотреть расходы на приобретение парашютных систем и десантного снаряжения (расчетная потребность – 20 286,9 тыс.рублей).

4.6. Механизм реализации государственной программы не предполагает использование инструментов государственно-частного партнерства.

V. Выводы

5.1. Цели и задачи Госпрограммы не в полной мере учитывают приоритеты государственной политики Красноярского края в рассматриваемой сфере.

5.2. Приоритеты Красноярского края в сфере лесного хозяйства на ближайшую перспективу сохраняются.

5.3. Проектом постановления предусмотрено изменение структуры управления государственной программой: из состава ответственных исполнителей государственной программы исключено министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края.

5.4. Наименования мероприятий госпрограммы, связанные с исполнением переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, не «прозрачны», поскольку не отражают содержания переданных полномочий.

5.5. Применяемые в проекте постановления коды целевых статей расходов не обеспечивают открытость, информативность и доступность данных о содержании мероприятий, реализуемых в рамках государственной программы.

5.6. Отмечается слабая взаимосвязь ожидаемых результатов с мероприятиями, направленными на их достижение (при изменении бюджетных ассигнований ожидаемые результаты от реализации мероприятий государственной программы остаются неизменными).

5.7. Объем финансирования государственной программы на 2018-2020 годы, предусмотренный проектом постановления, составит 4 096 788,7 тыс. рублей, в том числе в 2018 году – 1 563 694 тыс.рублей.

5.8. Государственная программа предполагает дальнейшее финансирование из краевого бюджета федеральных полномочий, переданных органам государственной власти Красноярского края в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации.

5.9. При проведении Счетной палатой Красноярского края контрольных и экспертно-аналитических мероприятий отмечалось недостаточное финансирование переданных на краевой уровень федеральных полномочий в области лесных отношений, что влечет за собой принятие Красноярским краем расходных обязательств сверх предусмотренных федеральным законодательством.

Необеспеченность авиаотделений КГАУ «Лесопожарный центр» парашютными системами и десантным снаряжением создает риск неисполнения полномочий по тушению лесных пожаров в Красноярском крае. С целью недопущения чрезвычайных ситуаций, обусловленных лесными пожарами, при формировании краевого бюджета на 2018 год и плановый период необходимо предусмотреть расходы на приобретение парашютных систем и десантного снаряжения (расчетная потребность – 20 286,9 тыс.рублей).

Замечания Счетной палаты Красноярского края, изложенные в настоящем заключении, подлежат устранению в сроки, установленные частью 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Проект постановления может быть рассмотрен на заседании Правительства Красноярского края.