

## **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 19.09.2018 № 86-0369)

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 лесного хозяйства, установлены:

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

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

Основами 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);

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

государственной программой Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы»), (далее – государственная программа Российской Федерации).

1.2. Целями государственной программы Красноярского края являются:

«Повышение эффективности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов»;

«Обеспечение стабильного удовлетворения общественных потребностей в ресурсах и полезных свойствах леса при сохранении экономического и экологического потенциала, а также глобальных функций лесов».

Достижение поставленных целей обеспечивается решением следующих задач:

«Актуализация информации и развитие системы данных государственного лесного реестра»;

«Повышение эффективности восстановления погибших и вырубленных лесов»;

«Повышения эффективности предупреждения, обнаружения и тушения лесных пожаров, повышение эффективности защиты лесов от вредных организмов и неблагоприятного воздействия внешней среды»;

«Обеспечение эффективности охраны, защиты, воспроизводства, а также рационального многоцелевого и неистощительного использования лесов при сохранении их экологических функций и биологического разнообразия»;

«Обеспечение эффективности управления лесами и устойчивого развития лесного сектора экономики»;

«Осуществление государственного лесного надзора (лесной охраны)».

Цели и задачи государственной программы Красноярского края не в полной мере учитывают приоритеты государственной политики Российской Федерации, установленные Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации). В государственной программе Красноярского края не отражены такие цели и задачи как:

совершенствование лесного законодательства субъекта Российской Федерации, как основы нормативной базы лесной политики;

совершенствование системы лесного планирования;

усиление противопожарной пропаганды и государственного пожарного надзора в лесах;

предотвращение роста числа возникающих лесных пожаров, связанных с их хозяйственным освоением;

повышение эффективности борьбы с крупными лесными пожарами, выходящими из-под контроля лесопожарных служб;

развитие рыночных экономических механизмов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

В государственной программе не отражен обозначенный в Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации переход к стратегии управления лесными пожарами, включающий решение таких задач, как:

совершенствование механизма взаимодействия государственной власти и лесного бизнеса при осуществлении лесопожарных мероприятий;

разработка нормативной базы по обеспечению льготных тарифов на обслуживание полетов (услуги аэронавигации, метеоуслуги и т.д.).

1.3. Целевые показатели 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 (приведены в разделе 1 настоящего заключения) не в полной мере соответствуют приоритетам, отраженным в проекте Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года (согласован Законодательным Собранием края (постановление № 3-605П от 27.04.2017) и министерством экономического развития Российской Федерации (письмо от 16.05.2018 № 13386-АТ/Д14и)), (далее – проект Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года).

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

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

строительство лесных дорог (в качестве одной из основных проблем, сдерживающих развитие лесопромышленного комплекса края, в проекте Стратегии обозначена проблема трудной доступности к лесосырьевым ресурсам);

содействие кадровому обеспечению лесопромышленного комплекса, включая целевой заказ предприятий на обучение специалистов и актуализацию образовательных программ под квалификационные потребности предприятий отрасли.

## **III. Анализ структуры и содержания государственной программы**

3.1. Наименование государственной программы соответствует распоряжению Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края» (в редакции распоряжения Правительства Красноярского края от 08.08.2018 № 610-р, вступающего в силу с 01.01.2019).

3.2. Структура государственной программы в предлагаемой редакции не меняется и состоит из 3 подпрограмм:

«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).

3.3. Структура и содержание государственной программы в целом соответствуют макету, предусмотренному постановлением Правительства Красноярского края от 01.08.2013 № 374-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации» (далее – Порядок), за исключением:

отсутствия информации, содержащей экономический эффект в результате реализации мероприятий подпрограмм (п.«д» ст. 4.2 Порядка);

отсутствия информации об основных мерах правового регулирования в соответствующей сфере (области) государственного управления, направленных на достижение цели и (или) задач программы, по форме, установленной приложением № 4 к Порядку (п.«е» ст. 4.2 Порядка).

3.4. При анализе целевых показателей и показателей результативности государственной программы установлено следующее.

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

При этом, проектом постановления предусмотрено ухудшение, по сравнению с действующей редакцией государственной программы, плановых значений показателя результативности «Соотношение ущерба от незаконных рубок и платежей в бюджетную систему Российской Федерации за заготовку древесины» (значение показателя на 2019 год увеличивается с 10,0% до 11,5%; на 2020 год – с 10,0% до 11,0%). В соответствии с 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) положительно оценивается уменьшение значения данного показателя.

3.4.2. Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края об отсутствии в государственной программе отдельных показателей, установленных постановлением 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 10 (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», «Соотношение объема незаконных рубок, совершенных невыявленными (неустановленными) нарушителями лесного законодательства, и общего объема незаконных рубок», «Удельная площадь земель лесного фонда, покрытых лесной растительностью, погибшей от вредителей и болезней леса» и другие).

3.5. Общее количество мероприятий, планируемых к реализации в составе государственной программы, не изменено (5 мероприятий).

3.6. Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края о продолжении реализации за счет средств краевого бюджета федеральных полномочий (мероприятий по предупреждению возникновения и распространения лесных пожаров, а также по осуществлению на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора), что является нарушением статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Красноярского края, формирующие расходные обязательства по перечисленным мероприятиям государственной программы, отсутствуют.

3.7. При увеличении бюджетных ассигнований на реализацию мероприятия подпрограммы 2 «Выполнение федеральных полномочий за счет средств краевого бюджета» (предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, тушение лесных пожаров) на 315 289,8 тыс. рублей вносятся изменения в ожидаемые результаты по данному мероприятию:

планируется сократить потери от лесных пожаров за счет снижения доли крупных лесных пожаров к 2020 году до 4% (в действующей редакции государственной программы достижение указанного результата планировалось к 2021 году);

запланировано создание в 2019 году системы дистанционного мониторинга и раннего обнаружения лесных пожаров на территории Красноярского края, а также техническое обслуживание и сопровождение 30 видеокамер (ожидаемый результат введен дополнительно).

Ожидаемые результаты по подпрограмме 3 частично повторяют наименования мероприятий, носят общий характер, не измеримы.

3.8. В ходе анализа изменений, вносимых в механизмы реализации подпрограмм, отмечено следующее.

Уточнена процедура управления реализацией подпрограммы 1.

Из механизма реализации подпрограммы 2 в новой редакции исключено положение, предусматривающее перечисление в установленном порядке субсидий на иные цели КГАУ «Лесопожарный центр» на лицевой счет, открытый в министерстве финансов Красноярского края.

Механизм реализации подпрограммы 3 в новой редакции закрепляет основы осуществления федерального государственного лесного надзора и федерального государственного пожарного надзора (включая исполнителей мероприятий), а также их финансового обеспечения.

3.9. Остается актуальным замечание Счетной палаты Красноярского края в части применяемых в проекте постановления кодов целевых статей расходов (ЦСР), которые не обеспечивают открытость, информативность и доступность данных о содержании мероприятий, реализуемых в рамках государственной программы. Так, например, мероприятие и все «подмероприятия» 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 2019 год и плановый период 2020-2021 годов.

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 с программой»).

#### **IV. Анализ ресурсного обеспечения**

##### **(анализ структуры управления, кадровые и финансовые ресурсы)**

4.1. Структура управления государственной программой остается без изменений, соответствует поставленным в ней целям и задачам и отражает действующие полномочия исполнителя государственной программы:

Ответственный исполнитель государственной программы	министерство лесного хозяйства Красноярского края
Соисполнители государственной программы	отсутствуют

Наименование ответственного исполнителя государственной программы соответствует Указу Губернатора Красноярского края от 08.12.2017 № 304-уг «О структуре органов исполнительной власти Красноярского края», а также распоряжению Правительства Красноярского края от 09.08.2013 № 559-р «Об утверждении перечня государственных программ Красноярского края».

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

Общий объем финансирования государственной программы составит 11 521 959,6 тыс. рублей, в том числе в 2019-2021 годах – 3 136 770,4 тыс. рублей.

Основным источником финансирования государственной программы выступают средства федерального бюджета (67,9% от общего объема финансирования).

Распределение объемов финансирования по подпрограммам указывает на то, что приоритеты Красноярского края в сфере лесного хозяйства на ближайшую перспективу сохраняются. По-прежнему наибольший объем финансирования приходится на подпрограмму 2 «Охрана и защита леса» (51,2 % от объема бюджетных ассигнований на 2019-2021 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 2018-2020 годы (в ред. от 07.06.2018)			Действующая редакция государственной программы			Проект государственной программы			Отклонение проекта государственной программы от:			
										Закона о бюджете		действующей редакции госпрограммы	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2019	2020	2021	2019	2020	2019	2020
Федеральный бюджет	1 243,9	1 057,7	1 041,2	1 143,9	1 057,7	1 041,2	1 057,7	1 041,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	544,7	238,5	238,5	538,5	238,5	238,5	554,7	241,6	241,6	316,1	3,0	316,1	3,0
Итого	1 788,7	1 296,3	1 279,7	1 682,5	1 296,3	1 279,7	1 612,4	1 282,8	241,6	316,1	3,0	316,1	3,0

В 2019 году общий объем финансирования государственной программы, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией, увеличивается на 316 120,6 тыс. рублей, в 2020 году – на 3 048,2 тыс. рублей (изменения предусмотрены за счет средств краевого бюджета; финансирование за счет средств федерального бюджета остается без изменений).

Наибольшее изменение объема финансирования в 2019-2021 годах отмечено по мероприятию подпрограммы 2 «Выполнение федеральных полномочий за счет средств краевого бюджета» (предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, тушение лесных пожаров): проектом Постановления расходы увеличены в 2019 году – на 315 289,8 тыс. рублей, в 2020 году – на 2 217,4 тыс. рублей.

Объем средств федерального бюджета, предусмотренный государственной программой на 2019 и 2020 годы, соответствует объему, установленному для Красноярского края государственной программой Российской Федерации.

4.4. Счетной палатой неоднократно отмечалось недостаточное финансирование в начале очередного финансового года полномочий в области лесных отношений, переданных на краевой уровень в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации (фактические расходы на реализацию переданных полномочий значительно превышают плановые значения).

Так, например, при формировании бюджета на 2017 год на реализацию государственной программы было предусмотрено 1 523 541,5 тыс. рублей, из них 985 012,9 тыс. рублей – средства федерального бюджета, 538 528,6 тыс. рублей – средства краевого бюджета. Фактические расходы составили 2 300 931,9 тыс. рублей, из них 1 483 086,1 тыс. рублей – средства федерального бюджета, 817 845,8 тыс. рублей – средства краевого бюджета. Таким образом, общий объем финансирования государственной программы к концу года увеличился более, чем на 50%.

4.5. Государственная программа содержит расходные обязательства, принятые сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством (инициативные расходы), с общим объемом финансирования в 2019-2020 годах 477 073,6 тыс. рублей.

Общий объем таких расходов, предусмотренный Проектом постановления, по сравнению с действующей редакцией, увеличен в 2019 году на 316 120,6 тыс. рублей, в 2020 году – на 3 048,2 тыс. рублей.

Увеличение объема инициативных расходов отмечено по мероприятиям:

«Выполнение федеральных полномочий за счет средств краевого бюджета» (предупреждение возникновения и распространения лесных пожаров, тушение лесных пожаров) в 2019 году – на 315 289,8 тыс. рублей, в 2020 году – на 2 217,4 тыс. рублей;

«Выполнение федеральных полномочий за счет средств краевого бюджета» (осуществление государственного лесного надзора) в 2019 и 2020 годах – на 830,8 тыс. рублей, ежегодно.

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 Российской Федерации и Красноярского края в сфере лесного хозяйства:

В государственной программе не отражены направления, предусмотренные Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года:

совершенствование лесного законодательства субъекта Российской Федерации, как основы нормативной базы лесной политики;

совершенствование системы лесного планирования;

переход к стратегии управления лесными пожарами;

развитие рыночных экономических механизмов использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов и другие.

Не отражены также направления, предусмотренные проектом Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года:

внедрение современных технологий лесовосстановления и лесопользования;



решение проблемы труднодоступности к лесосырьевым ресурсам (строительство лесных дорог) и другие.

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

5.3. Объем финансирования государственной программы на 2019-2021 годы, предусмотренный проектом постановления, составит 3 136 770,4 тыс. рублей, в том числе в 2019 году – 1 612 405,5 тыс. рублей.

5.4. Государственная программа предполагает финансирование из краевого бюджета мероприятий, отнесенных к полномочиям Российской Федерации.

5.5. При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой Красноярского края отмечалось недостаточное финансирование переданных на краевой уровень полномочий Российской Федерации в области лесных отношений и принятие Красноярским краем расходных обязательств сверх обязательно предусмотренных федеральным законодательством: фактические расходы на их реализацию значительно превышают плановые значения.

5.6. Из 36 критериев оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2012 № 194, в государственной программе учтены только 10.

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

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

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.