



2021

Отчет

о работе по направлению
аудита природопользования
и АПК Счетной палаты
Российской Федерации
в 2020 году

Приложение № 7 к отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации
в 2020 году

1. Основные показатели направления деятельности

| Мероприятия направления деятельности | | | | |
|--|----|-----|------|-------|
| | КМ | ЭАМ | иное | всего |
| Всего завершенных в 2020 году мероприятий, в т. ч.: | 34 | 7 | 7 | 48 |
| проверки отчетности главных распорядителей бюджетных средств | 14 | - | - | 14 |
| мероприятия, проведенные в рамках подготовки заключения на проект бюджета | 13 | - | - | 13 |
| тематические проверки | 7 | 7 | - | 14 |
| в т. ч. по обращениям (поручениям) Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации | 6 | 2 | - | 8 |
| Кроме того, в отчетном периоде начаты | 5 | 5 | - | 10 |

| Результаты внешнего государственного аудита (контроля) | | | | | |
|--|-------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| | всего | выполнено / учтено | частично выполнено / учтено | не наступил срок выполнения | не выполнено / не учтено |
| Выдано представлений | 27 | 20 (12 – 2020 г.; 8 – 2019 г.) | 4 | 11 | - |
| Выдано предписаний | 1 | - | - | 1 | - |

| Рекомендации | | | | | |
|---|-------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| | всего | выполнено / учтено | частично выполнено / учтено | не наступил срок выполнения | не выполнено / не учтено |
| Приоритетные, в т. ч. | 89 | 39 | 6 | 42 | 2 |
| по итогам отчетного периода | 72 | 22 | 6 | 42 | 2 |
| по итогам периода, предшествующего отчетному | 17 | 17 | 0 | 0 | 0 |

| Рекомендации | | | | | |
|---|-------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| | всего | выполнено / учтено | частично выполнено / учтено | не наступил срок выполнения | не выполнено / не учтено |
| Неприоритетные, в т. ч. | 32 | 18 | 0 | 10 | 4 |
| по итогам отчетного периода | 17 | 3 | 0 | 10 | 4 |
| по итогам периода, предшествующего отчетному | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 |
| Всего, в т. ч. | 121 | 57 | 6 | 52 | 6 |
| по итогам отчетного периода | 89 | 25 | 6 | 52 | 6 |
| по итогам периода, предшествующего отчетному | 32 | 32 | 0 | 0 | 0 |

| | |
|---|-----|
| Количество проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов | |
| Всего | 134 |

| Выступления аудитора | | |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | на пленарных заседаниях | на заседаниях комитетов |
| В Совете Федерации | 1 | 2 |
| В Государственной Думе | 1 | 9 |

2. Введение

В 2020 году проведено 41 контрольное и экспертно-аналитическое мероприятие в 84 объектах, из них 14 мероприятий – совместно с другими направлениями деятельности, 3 – совместно с контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации. Кроме того, открыто 10 мероприятий со сроком завершения в 2021 году.

По поручениям Президента Российской Федерации реализовано два мероприятия, по поручениям и обращениям палат Федерального Собрания Российской Федерации – шесть.

Инспекторами направления аудита выявлено 287 нарушений на сумму 8 577,5 млн рублей. Для их устранения руководителям объектов аудита направлено 27 представлений и 1 предписание Счетной палаты.

По фактам выявленных нарушений было направлено шесть обращений в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, на основании которых руководителям объектов аудита внесено восемь представлений об устранении нарушений, возбуждено одно уголовное дело по статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации (злоупотребление должностными полномочиями) в связи с неправомерной оплатой лесоустроительных работ; в следственные органы в порядке, установленном статьей 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, направлено четыре обращения.

По итогам рассмотрения обращений прошлых лет в отчетном году внесено два представления, возбуждено шесть уголовных дел, в том числе по статье 159 (мошенничество), 159.2 (мошенничество при получении выплат) Уголовного кодекса Российской Федерации по фактам нарушений при реализации госконтракта на выполнение работ по текущему ремонту зданий и представления подложных документов для получения субсидии на поддержку производства и реализации овечьей шерсти, а также в следственные органы в порядке, установленном статьей 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, направлено три обращения.

На основании четырех протоколов об административных правонарушениях, составленных инспекторами Счетной палаты, три должностных лица привлечены судебными органами к административной ответственности с назначением штрафов на общую сумму 30 тыс. рублей. Вынесено одно постановление по итогам проверки 2019 года с наложением штрафа на должностное лицо в размере 10 тыс. рублей.

В полном объеме были выполнены 12 представлений 2020 года, а также 8 представлений 2019 года; частично выполнены и остаются на контроле 4 представления. Сроки выполнения требований 11 представлений и 1 предписания не наступили. Снято с контроля два поручения Правительства Российской Федерации 2019 года по итогам проведенной Счетной палатой оценки эффективности использования лесных ресурсов.

По представлениям Счетной палаты обеспечен возврат в доход бюджета неправомерно использованных средств в сумме 85,7 млн рублей, в том числе по итогам трех проверок прошлых лет в области сельского хозяйства – 78,5 млн рублей.

В частности, возвращено 57 млн рублей, которые были израсходованы сельхозтоваропроизводителями с нарушением условий их предоставления, в том числе нецелевого использования, а также остатков грантов, находящихся на счетах кредитных организаций и не используемых получателями. Нарушения были выявлены по результатам инвентаризации, проведенной Минсельхозом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Возвращено 28 млн рублей бюджетных средств в связи с невыполнением регионами обязательств по достижению показателей результативности использования субсидий

на повышение продуктивности в молочном скотоводстве и мероприятий в области мелиорации.

Следует также отметить факты уплаты неустойки за неисполнение предусмотренных госконтрактом обязательств в размере 2 млн рублей.

В 2020 году разработано 89 рекомендаций, из них 25 – реализованы полностью, 6 – находятся в стадии реализации.

В отчетном году выполнены 32 рекомендации¹, большая часть из которых (30) была разработана в рамках проекта-штрих «Использование лесных ресурсов Российской Федерации», завершено в 2020 году.

Постпроектный мониторинг показал, что среди наиболее значимых предложений Счетной палаты, работа над реализацией которых начата в 2020 году, является разработка Рослесхозом единой цифровой платформы лесного хозяйства, для чего Рослесхозу предусмотрено 5,8 млрд рублей на трехлетний период.

Реализованы предложения в части правового закрепления возможности ведения лесного хозяйства в лесах, которые расположены на землях сельхозназначения². С целью совершенствования отношений, связанных с оборотом древесины, принят федеральный закон от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений».

Для стимулирования развития лесной инфраструктуры (прежде всего, лесных дорог) Минпромторгом России разработан законопроект о предоставлении оборудования и техники в лизинг на льготных условиях.

Информация о ключевых результатах отдельных мероприятий, а также разработанные предложения и рекомендации по устранению выявленных системных нарушений и проблем были направлены Президенту Российской Федерации (четыре информационных письма) и в Правительство Российской Федерации (восемь писем). По результатам рассмотрения издано восемь поручений Правительства Российской Федерации с требованием принять меры по устранению выявленных Счетной палатой нарушений и рассмотреть вопрос о реализации разработанных рекомендаций.

Об итогах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетная палата регулярно информирует Федеральное Собрание Российской Федерации. В 2020 году в палаты Федерального Собрания было направлено 38 отчетных материалов. Результаты отдельных мероприятий были представлены на заседаниях Федерального Собрания Российской Федерации.

1. Данные по итогам мероприятий прошлых лет.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2020 г. № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения».

3. Информация о результатах внешнего государственного аудита (контроля), проведенного направлением деятельности в отчетном году

Для проверки формирования и исполнения федерального бюджета проведено 22 мероприятия³ в 11 федеральных органах государственной власти.

Выявлено 127 нарушений и недостатков на сумму 8 080,9 млн рублей, в том числе три нарушения на сумму 4 821,5 млн рублей по закрытой части бюджета. Направлено девять представлений, одно предписание и одно информационное письмо в Правительство Российской Федерации. На основании протоколов инспекторов Счетной палаты три должностных лица объектов контроля привлечены к административной ответственности. По поручению Правительства Российской Федерации реализованы рекомендации Счетной палаты по итогам проверки исполнения бюджета в Росрезерве (закрытая часть).

При проверке исполнения доходной части федерального бюджета были выявлены нарушения на сумму 2 217,5 млн рублей. Рослесхозом должным образом не контролировались полнота и своевременность перечисления доходов в бюджет. В результате дебиторская задолженность агентства увеличилась за 2019 год на 2 216,3 млн рублей и на 1 января 2020 года составила 7 377,3 млн рублей. Не перечислена в установленный законодательством срок в доход бюджета чистая прибыль четырех подведомственных Росрыболовству унитарных предприятий в размере 1,2 млн рублей.

Установлено 23 нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг на сумму 183,4 млн рублей. Это самая значительная часть нарушений при исполнении расходной части бюджета.

В Росрыболовстве установлено 18 нарушений на сумму 183,3 млн рублей, большая часть из которых допущена при проведении реставрации фасадов двух административных зданий – объектов культурного наследия. Была некорректно рассчитана начальная максимальная цена контракта, необоснованно применены к расценкам удорожающие коэффициенты, состав и объем выполняемых работ был изменен без внесения изменений в техзадание и проектно-сметную документацию, не были предъявлены требования об уплате неустойки и др.

Генеральная прокуратура подтвердила сведения об обнаруженных в Росрыболовстве нарушениях и внесла представление руководителю агентства об их устранении. В настоящее время проводится доследственная проверка по признакам состава преступления, которое предусмотрено статьей 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (мошенничество), по факту предъявления к оплате результатов работ, не соответствующих условиям государственных контрактов и проектной документации.

3. Количество мероприятий, проведенных Департаментом природопользования и АПК как ответственным исполнителем.

Счетная палата признала неэффективным расходованием бюджетных средств оплату Росгидрометом юридических услуг сторонних фирм (1,2 млн рублей) при наличии в ведомстве управления правового обеспечения. По представлению Счетной палаты службой расторгнут подобный контракт на 2020 год. Правовое сопровождение в настоящее время обеспечивает структурное подразделение ведомства.

Минсельхоз России, Росрыболовство и Ростехнадзор по итогам проверок Счетной палаты направили требования об уплате неустоек (штрафов) недобросовестным исполнителям госконтрактов. В результате претензионной работы было взыскано 2 млн рублей.

Выявлено 16 нарушений при планировании и реализации мероприятий по информатизации и учету информационных систем на сумму 13,9 млн рублей. Минсельхозом России осуществлялось финансирование мероприятий при отсутствии утвержденного плана информатизации (9,4 млн рублей), а впоследствии – с превышением предусмотренного планом объема расходов (4,5 млн рублей).

По итогам исполнения бюджета за 2019 год зафиксировано 12 нарушений порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов. Рослесхоз не обеспечил должный контроль использования субвенций на осуществление субъектами переданных полномочий в области лесных отношений. Минприроды Ставропольского края субвенция в сумме 3,1 млн рублей, предоставленная на проведение санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах, была использована на закупку оборудования и комплектующих к компьютерной технике, котлов отопления, пластиковых окон, дверей, хозтоваров и проч.

По данному факту направлено обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая внесла представления министру природных ресурсов и охраны окружающей среды края и в допустившие нарушение лесхозы. В отношении директоров лесхозов возбуждены дела об административном правонарушении по факту нецелевого использования бюджетных средств.

Росводресурсами без надлежащей проверки подтверждающих расходы документов неправомерно компенсированы затраты Приморскому краю на ремонт и возведение гидротехнических сооружений, создание резервов материальных ресурсов и др. на общую сумму 18,4 млн рублей. В рамках исполнения представления Счетной палаты правительством Приморского края осуществлен возврат 0,7 млн рублей.

77 регионов представили недостоверные сведения о достигнутых показателях результативности использования субсидии на повышение продуктивности в молочном скотоводстве и в области мелиорации в отсутствие должного контроля со стороны Минсельхоза России. В денежном выражении нарушения при предоставлении указанных трансфертов составили 194,6 млн рублей.

Применение штрафных санкций за невыполнение показателей результативности к регионам – нарушителям не осуществлялось в связи с временной приостановкой соответствующей правовой нормы в целях обеспечения экономической устойчивости субъектов из-за эпидемиологической ситуации в стране. И все же Счетная палата рекомендовала министерству усилить контроль достоверности региональной отчетности.

Установлено, что Минсельхоз России при предоставлении субсидии на проведение закупочных и товарных интервенций АО «Объединенная зерновая компания» не проводил работу по снижению процентной ставки по кредитным договорам, заключенным АО «ОЗК» с банком-кредитором – АО «Россельхозбанк». При этом ключевая ставка была снижена Банком России с 7,75 до 6,5 %. Дополнительная нагрузка на бюджет составила порядка 419,7 млн рублей. В 2019 году на оплату расходов по обслуживанию кредитов банка АО «ОЗК» использовано 2 601,8 млн рублей, или 56,1 % объема предоставленной субсидии.

Для устранения данного нарушения АО «ОЗК» и АО «Россельхозбанк» в июне 2020 года заключили дополнительное соглашение о понижении процентной ставки прямо пропорционально снижению ключевой ставки – с 12 до 9,25 %.

Проверка ведения бюджетного (бухгалтерского) учета выявила 10 нарушений (в т. ч. одно по закрытой части) на сумму 118,2 млн рублей. Завышение стоимости нематериальных активов (на 112,9 млн рублей) и некорректное принятие бюджетных обязательств (5,2 млн рублей) привели к существенному искажению бюджетной отчетности Минприроды России. При исполнении представления Счетной палаты министерством внесены уточнения в годовую отчетность, Минфином России согласовано ее принятие.

В рамках внешней проверки исполнения федерального бюджета установлено несоответствие действующему законодательству отдельных норм ведомственных актов, которые регулируют финансово-хозяйственную деятельность.

Для их актуализации объектами аудита принято десять нормативных правовых актов, среди них приказы:

- о внесении изменений в учетную политику (Роснедра, Росрыболовство);
- об организации и обеспечении внутреннего финансового аудита (Ростехнадзор);
- о порядке внесения сведений в реестр федерального имущества (Рослесхоз);
- об администрируемых доходах (Росрыболовство) и обеспечении их поступления (Росводресурсы) и др.

За невыполнение в установленный срок требования представления Счетной палаты о приведении порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет в соответствие с нормами приказа Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н Роснедрам было направлено предписание.

Для обеспечения открытости и доступности информации о своей деятельности по требованию Счетной палаты на официальных сайтах ведомств были размещены:

- перечни находящихся в ведении информационных систем (Роснедра, Россельхознадзор, Росрыболовство);
- статистическая отчетность (Роснедра, Россельхознадзор);

- результаты внешних проверок в отношении ведомств, их территориальных органов и учреждений; а также проверок, проведенных самими ведомствами в рамках внутреннего контроля (Россельхознадзор, Росрыболовство, Росгидромет);
- отраслевые ведомственные нормативные правовые акты, а также информация об утративших силу актах (Роснедра, Рослесхоз, Россельхознадзор);
- информация об использовании бюджетных средств (Роснедра, Росрыболовство).

В рамках внешней проверки исполнения бюджета проведена оценка реализации пяти государственных программ⁴. Счетная палата отметила снижение уровня исполнения в 2019 году по всем программам по сравнению с предыдущим годом. Наиболее существенное – по ГП-12 на 21,8 процентного пункта (с 97,8 % в 2018 году до 76,0 % в 2019 году).

В полном объеме не были исполнены ни по одной госпрограмме плановые значения целевых показателей. По ГП-28 не достигнуты 30 из 90 показателей, по ГП-26 – 9 из 36 показателей.

Риски недостижения целей и задач по улучшению экологической ситуации и решению экологических проблем выявлены при анализе выполнения мероприятий нацпроекта «Экология». Недостаточное качество подготовки и организации исполнения было установлено во всех 11 входящих в него федеральных проектах. Счетная палата рекомендовала приоритизировать мероприятия с учетом текущей социально-экономической и экологической ситуации и усилить компетенции участников нацпроекта по управлению рисками.

Внешняя проверка двух федеральных проектов аграрного сектора⁵ выявила неудовлетворительную координацию взаимодействия Минсельхоза России и регионов при формировании и реализации региональных проектов.

В ФП «Экспорт продукции АПК» не обеспечена достаточная корреляция показателей с задачей проекта, а его реализация осуществлялась в отсутствие разработанной инвестиционной программы развития АПК на 2019–2024 годы.

Эффективность мероприятий ФП «Создание системы поддержки фермеров» определена направлением аудита как незначительная с точки зрения соотношения объема использованных средств федерального бюджета и возможного прироста объема сельхозпродукции, произведенной или реализованной вновь созданными КФХ и СПоК.

Наиболее распространенными недостатками при формировании проекта федерального бюджета на 2021 год и плановый период были: некорректное заполнение формы ОБАС, отсутствие утвержденных значений базовых нормативов затрат на оказание госуслуг, выполнение работ, а также детализированных расчетов по отдельным видам субсидий.

4. «Охрана окружающей среды» (далее – ГП-12), Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – ГП-25), «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (далее – ГП-26), «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (далее – ГП-28), «Развитие лесного хозяйства».

5. «Экспорт продукции АПК» и «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации».

В основном они были устранены объектами контроля до принятия бюджета Государственной Думой в третьем чтении.

При проверке обоснованности формирования Рослесхозом проекта федерального бюджета на 2021 год выявлены риски нецелевого расходования средств федерального бюджета в размере 3,9 млрд рублей, запланированных на приобретение для нужд ФБУ «Авиалесоохрана» вертолетов и запасных частей к ним при отсутствии соответствующих полномочий по тушению лесных пожаров. Счетная палата продолжит осуществлять контроль за использованием указанных средств в ходе последующего аудита.

Объемы финансового обеспечения госпрограмм и непрограммных расходов, отнесенных к компетенции направления аудита, запланированы с учетом оптимизации (сокращения) бюджетных ассигнований.

При этом установлены риски недостижения в 2021–2023 годах отдельных показателей госпрограмм, среди них наиболее значительные:

- на уровне госпрограмм по ГП-26 в 2021–2023 годах (по 6 из 9 показателей);
- на уровне подпрограмм: по ГП-26 в 2021–2022 годах – по 12, в 2023 году – по 11 из 34 показателей; по ГП-28 – в 2021–2023 годах по 11 из 12 показателей.

4. Краткий обзор итогов всех завершенных в отчетном периоде контрольных мероприятий и экспертно-аналитических мероприятий

В сфере природопользования и АПК приоритетное внимание было сосредоточено на мероприятиях, направленных на минимизацию рисков недостижения национальных целей социально-экономического развития и выполнение поручений Президента Российской Федерации.

Национальный проект «Экология», как один из инструментов достижения национальных целей, находится под пристальным наблюдением Счетной палаты с 2018 года – со стадии его формирования.

Результаты мониторинга хода реализации национального проекта в 2020 году подтвердили ранее сделанные выводы о недостаточно качественной подготовке проекта и неготовности субъектов Российской Федерации к реализации его отдельных мероприятий.

Анализ состава мероприятий федеральных проектов, включенных в состав национального проекта «Экология», показал их недостаточность для выполнения поставленных целей.

Например, даже при выполнении мероприятий федерального проекта «Чистый воздух» по снижению к 2024 году более чем на 20 % совокупного объема выбросов без проведения мероприятий по снижению выбросов конкретных загрязняющих веществ, из-за которых складывается высокий и очень высокий уровень загрязнения,

цель по кардинальному снижению загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах недостижима.

Негативно на реализации национального проекта, по мнению Счетной палаты, отразились недостатки, которые связаны с организацией его управления, в том числе передачей функций ведомственного проектного офиса в полном объеме подведомственной организации.

В целях реализации рекомендаций Счетной палаты, направленных в Правительство Российской Федерации, в Минприроды России создан ведомственный проектный офис⁶, который осуществляет организацию проектной деятельности в министерстве.

Минприроды России проведена корректировка национального проекта «Экология», в том числе с учетом предложений Счетной палаты. Ее результаты будут оценены в 2021 году с точки зрения достижимости национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни».

Помимо ежегодного мониторинга хода реализации национального проекта «Экология» проводится более предметный аудит включенных в него федеральных проектов.

В центре непрерывного внимания Счетной палаты находится выполнение федеральных проектов, которые направлены на решение социально значимых проблем в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и ликвидации свалок: «Чистая страна» (вначале приоритетного, а впоследствии федерального) и «Комплексная система обращения с коммунальными отходами».

В рамках экспертно-аналитического мероприятия в отчетном году проведена оценка темпов реформирования системы обращения с отходами. Она включает анализ реализации предложений Счетной палаты по повышению эффективности деятельности региональных операторов, представленных Президенту Российской Федерации в 2018 году.

Результаты мероприятия показали, что пока федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» с задачей не справляется, а его параметры требуют пересмотра.

В проекте не предусмотрены меры, направленные на предотвращение и сокращение объемов образования отходов. Речь в том числе идет о стимулировании населения использовать многооборотные товары, тару и упаковку. Отсутствуют и мероприятия по раздельному сбору отходов. Установленные в проекте целевые результаты и показатели недостаточно увязаны между собой, а их значения не были согласованы с регионами. В результате значительная часть субъектов (42 %) не подтвердила возможность их выполнения и не заключила с Минприроды России соглашения о реализации региональных проектов.

Остро стоит вопрос финансового обеспечения реформы. На уровне регионов основной источник инвестиций – это платежи населения, размер которых зависит от нормативов накопления ТКО и соответствующих тарифов. Однако здесь возникает

6. Приказом Минприроды России от 28 декабря 2020 г. № 1110 функции ведомственного проектного офиса возложены на департамент финансово-экономического обеспечения Минприроды России.

проблема прозрачности этих расчетов. Как показал анализ, нормативы в разы отличаются даже в сопоставимых районах. Тарифный диапазон на услуги региональных операторов в 2019 году составлял от 244 до 1 411 рублей за один кубометр. Следствием стали низкая собираемость платежей – 79 % в 2019 году и 76 % в первом полугодии 2020 года, и риски прекращения услуг региональных операторов.

В целях реализации рекомендаций Счетной палаты по итогам мероприятия было издано поручение Правительства Российской Федерации. В его исполнение Минприроды России осуществлена корректировка наименований и значений двух показателей федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», которые характеризуют объем направленных на обработку и утилизацию твердых коммунальных отходов, а также расширен перечень результатов проекта.

Иные предложения Счетной палаты находятся в стадии исполнения.

ППК «РЭО» совместно с ФАС России проводится оценка возможности внедрения системы «эталонных» тарифов, в том числе посредством расширения функционала федеральной схемы обращения с ТКО модулем расчета тарифов для объектов обращения с отходами и расчета тарифов региональных операторов на транспортировку ТКО.

В стадии согласования находится проект постановления Правительства Российской Федерации⁷, который разработан Минприроды России совместно с ППК «РЭО» с целью расширения мер финансовой поддержки инвестиционных проектов в области обращения с ТКО.

В 2020 году совместно с контрольно-счетными органами Астраханской, Нижегородской и Ярославской областей также проведен аудит результативности комплекса мероприятий по оздоровлению реки Волги, которым было охвачено 19 объектов контроля.

Проверка показала, что заложенные в федеральном проекте «Оздоровление Волги» мероприятия концептуально не решают основные задачи Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 по устойчивому функционированию водохозяйственного комплекса Нижней Волги и улучшению экологического состояния реки.

На мероприятия по сокращению сброса сточных вод в три раза приходится основная доля финансового обеспечения проекта в размере 72,6 %. Однако снижение объемов сточных вод более чем в два раза с 90-х годов существенно не повлияло на качество воды. Большинство водоемов бассейна Волги характеризуются как «загрязненные» и «грязные». Одна из причин – значительный объем загрязняющих веществ, которые поступают с диффузным стоком. Федеральным проектом предусмотрена разработка концепции по снижению диффузного загрязнения, однако иные мероприятия по этой проблеме отсутствуют.

7. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор».

Формирование проекта осуществлялось при отсутствии единой схемы комплексного использования и охраны водных объектов по бассейну реки, что не позволяет определить потенциальный перечень регионов – участников проекта.

Согласно пяти утвержденным схемам бассейн Волги расположен на территории 38 субъектов Российской Федерации. При этом исходя из границ гидрографического и водохозяйственного районирования в бассейн входят 40 регионов, в федеральном проекте участвуют только 16.

Реализацию проекта тормозит низкое качество проектно-сметной документации или ее отсутствие. Например, в Астраханской области из-за ее отсутствия не начато запланированное на 2019–2020 годы строительство очистных сооружений.

Выполнение показателей проекта не отражает изменений экологического состояния реки Волги. При проведении расчистки дополнительная пропускная способность водных объектов не определяется.

Управление проектом является недостаточно эффективным. Данные, которые представлены в паспортах федерального и региональных проектов, а также отчетах об их исполнении, и данные, которые размещены в ГИИС «Электронный бюджет», не соответствовали друг другу. Помимо имеющихся технических проблем, отмечены нарушения и недостатки при предоставлении информации, которые допустили непосредственные исполнители, в связи чем уже в ходе проверки проектным офисом направлены письма об их устранении.

В результате проверки выявлено 140 нарушений на сумму 1 085,1 млн рублей, в том числе нарушения законодательства о контрактной системе, градостроительной деятельности, нарушения по предоставлению и использованию межбюджетных трансфертов, ведению бухгалтерского учета и другие.

По факту предоставления комитетом природных ресурсов Волгоградской области средств федерального бюджета в объеме 8,6 млн рублей, предназначенных на выполнение работ по экореабилитации и расчистке природных водных объектов, своему подведомственному учреждению на осуществление строительного контроля направлено обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

В целях устранения выявленных нарушений объектам контроля направлены шесть представлений.

Информация о результатах аудита, а также рекомендации по исправлению ситуации представлены в Правительство Российской Федерации, которое поручило⁸ заинтересованным органам исполнительной власти рассмотреть предложения Счетной палаты.

Информационной открытости и прозрачности реализации национального проекта «Экология» и входящих в него федеральных проектов способствует наличие высококачественных и эффективных информационных систем в сфере экологической безопасности.

8. Поручение Правительства российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № ВА-П11-17570.

В 2020 году Счетная палата провела экспертно-аналитическое мероприятие по анализу создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности (далее – ГИС) и выявила риски, которые в случае реализации могут привести к неэффективной эксплуатации систем. Наиболее значимые из них легли в основу анализа.

Ярким примером неэффективного использования действующих систем из-за отсутствия данных является Единая государственная информационная система по учету отходов от использования товаров (ЕГИС УОИТ). Анализ показал, что в систему не поступают в полном объеме данные Федеральной таможенной службы и Росстата о плательщиках экологического сбора. В результате Росприроднадзор неэффективно администрирует этот вид платежа, а федеральный бюджет недополучает потенциальный доход: фактические поступления составляют около 3 млрд рублей, тогда как при введении экологического сбора прогнозировалось 30 млрд рублей.

При этом модернизация ЕГИС УОИТ, которую с 2019 года проводит Росприроднадзор, не повышает эффективность ее использования и качество администрирования экологического сбора. Модернизированная ГИС УОИТ по функциональности и составу данных в целом соответствует создаваемой Минприроды России системе по утилизации твердых коммунальных отходов (ГИС УТКО).

Отмечена неэффективная деятельность Минприроды России по разработке федеральной информационной системы государственного фонда данных государственного экологического мониторинга (ФИС ГФДГЭМ). Ее создание было предусмотрено законом еще в 2011 году, однако задача до сих пор не реализована.

Ее создание сопряжено с риском неэффективного использования, обусловленного недостаточной плотностью и автоматизацией наблюдательной сети Росгидромета – основного источника полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Правительству Российской Федерации направлены соответствующие рекомендации, которые предполагают:

- решение вопросов по обеспечению возможности предоставления поставщиками информации в ЕГИС УОИТ посредством информационно-телекоммуникационных сетей;
- разработку комплекса мер, направленных на увеличение плотности и модернизации наблюдательной сети Росгидромета;
- исключение дублирования отдельных подсистем.

К приоритетам 2020 года следует отнести мероприятия, проведенные по поручению Президента Российской Федерации, одним из которых является проверка эффективности организации работ и расходования средств на проведение лесоустройства.

В ходе проверки установлено, что система организации лесоустройства неэффективна и не позволяет обеспечить государство и общество актуальной и достоверной информацией о состоянии лесного ресурса страны (не обеспечена актуализация 84 % сведений о лесах на площади 967 млн га).

Отсутствует системный подход при планировании мероприятий по лесоустройству на федеральном и региональном уровнях, ориентированный на перспективу с учетом интенсивности использования лесов, а также эффективная система контроля качества лесоустроительных работ, позволяющая обеспечивать достоверность сведений о лесных ресурсах. Материалы лесоустройства несвоевременно вводятся в действие, что влечет потерю их актуальности, а также экономического эффекта от их использования.

Выявлены проблемы и недостатки учета данных, включая отсутствие возможности автоматизированного сбора информации о выполненных работах, проведения торгов, а также нормативно-правового регулирования в сфере лесоустройства. В том числе отсутствие требований к лицам осуществляющим лесоустроительные работы, а также ответственности за недостоверность данных таксации.

Общий объем нарушений, включающих оплату лесоустроительных работ на арендованных участках за счет средств федерального бюджета, составил более 950 млн рублей.

По итогам проверки направлено семь представлений с требованиями об устранении нарушений, информационное письмо с рекомендациями Счетной палаты в адрес Минприроды России.

Счетная палата акцентировала внимание на том, что передача на федеральный уровень полномочий без решения системных проблем в области планирования и проведения работ по лесоустройству может привести к более высоким затратам федерального бюджета.

Во исполнение требований и рекомендаций Счетной палаты субъектами Российской Федерации приняты меры по организации контроля качества принимаемых работ. Минприроды России проводится работа по цифровизации лесной отрасли, включающей автоматизацию процессов лесоустройства. Подготовлены проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений в области лесоустройства», проект приказа Минприроды России, направленный на совершенствование системы учета и отчетности лесоустроительных работ. Внесены изменения в Лесоустроительную инструкцию, которые обеспечат надлежащее качество выполнения лесоустроительных работ и их приемки.

По лесной тематике в 2020 году проведено еще одно мероприятие – по такому актуальному вопросу, как лесные пожары.

Проверка расходования в 2019–2020 годах средств федерального бюджета на приобретение в рамках федерального проекта «Сохранение лесов» лесопожарной техники и оборудования показала, что техническое оснащение регионов не гарантирует кардинального решения проблемы лесных пожаров.

На сокращение количества и площади пожаров влияет не только техническая составляющая регионов, но и ряд других факторов, в том числе уровень организации охраны лесов от пожаров, включая кадровое и финансовое обеспечение.

Необходимо учитывать, что закупленную технику возможно использовать только на 16,6 % площади лесного фонда – зоне «наземного» тушения пожаров.

Отмечено отсутствие системного подхода к формированию и мониторингу реализации федерального проекта «Сохранение лесов» в части лесопожарной техники в разрезе регионов, что затрудняет объективную оценку эффекта от использования предоставленных средств. Выявлены факты, которые свидетельствуют о необоснованности объемов финансирования, предусмотренных указанным проектом на техническое оснащение региональных учреждений.

По мнению Счетной палаты, отсутствует прозрачная методика расчета ущерба, причиненного лесными пожарами, – показателя федерального проекта, отражающего фактический эффект от оснащения специализированных учреждений субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой (оборудованием).

В ходе проверки выявлены нарушения и недостатки в части сроков предоставления финансирования на закупку основных средств, проведения закупочных процедур, соблюдения правил расходования субвенций в области лесных отношений. Также установлены факты использования лесопожарной техники в деятельности, не связанной с охраной лесов от пожаров, и другие.

По результатам проверки Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации в целях изменения ситуации принять меры по совершенствованию порядка расчета, распределения и расходования субвенций на техническое обеспечение оснащения регионов. Предлагается также пересмотреть нормативы обеспеченности регионов пожарной техникой и оборудованием с учетом природно-климатических и ландшафтных условий регионов и рассмотреть вопрос о разработке методики расчета ущерба, нанесенного лесными пожарами и др.

По поручению Президента Российской Федерации проведено еще одно мероприятие по анализу воспроизводства минерально-сырьевой базы, которое выявило основные нормативные и управленческие проблемы, сдерживающие ее развитие.

Не принят ряд приоритетных законов, направленных на повышение инвестиционной привлекательности недропользования, обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны недр.

Значительная часть геологических отчетов, созданных в период СССР, остается засекреченной при том, что их тематика в настоящее время открыта.

Объем финансирования геологического изучения в 2015–2019 годах увеличился в 1,2 раза и составил 1,8 трлн рублей. Причем 90% финансирования – средства недропользователей. Однако вкладываются они преимущественно в разведку месторождений в районах с наибольшей концентрацией и доступностью запасов. Риски ранних стадий геологоразведки берет на себя федеральный бюджет.

На этом фоне ежегодно растет объем неисполненных бюджетных назначений, предусмотренных на воспроизводство минерально-сырьевой базы. С 2015 года они увеличились в 17 раз и на 1 января 2020 года составили 5,1 млрд рублей.

В целях реализации поручения Правительства Российской Федерации, изданного на основании обращения Счетной палаты, создана межведомственная рабочая группа по разработке мер стимулирования инвестиций в России. Ею разработан проект Концепции развития юниорного геологоразведочного бизнеса.

В настоящее время подготовлены и внесены Правительство Российской Федерации поправки к законопроекту № 664487-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях стимулирования использования отходов недропользования» (принят Государственной Думой в первом чтении), которые касаются механизмов вовлечения в хозяйственный оборот отходов недропользования.

Проводится работа по разработке нового проекта Классификации запасов и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых.

С 2020 года заключение государственных контрактов на закупку работ по государственному геологическому изучению недр осуществляется на конкурентной основе.

Проблемы социально-значимого характера, одной из которых является загрязнение водных объектов, находятся в фокусе постоянного внимания Счетной палаты. В отчетном периоде проведено экспертно-аналитическое мероприятие по анализу результативности принятых мер по экологической реабилитации водных объектов.

Как показал проведенный анализ, задача Водной стратегии по восстановлению и экологической реабилитации водных объектов решалась недостаточно эффективно. Несмотря на общее снижение сброса загрязненных сточных вод, в них наблюдается увеличение загрязняющих веществ, таких как хлориды, нитраты, фосфаты. Отмечается рост доли несоответствующих требованиям СанПин проб воды водных объектов, которые используются в качестве питьевых источников.

Одной из причин неэффективности принимаемых мер является недостаточное правовое регулирование и несогласованность основных стратегических документов. Два из трех основных показателей Водной стратегии не предусмотрены в ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» и региональных программах.

При выборе мероприятий по реабилитации водных объектов региональных программ не определены требования приоритетности: не учитывается степень загрязнения, класс качества воды и назначение водного объекта. В результате не проводилась реабилитация на водных объектах с наихудшим пятым классом качества воды. Из 78 водных объектов, на которых такие мероприятия были проведены, лишь 7 отнесены к питьевым источникам.

Эффект от проводимых работ снижает отсутствие межведомственной координации. Как правило, мероприятия по очистке водоемов между собой либо не синхронизированы, либо проводятся не в полном объеме. В материалах проверки

приведен пример, когда на водном объекте проводилась реабилитация, и в то же время надзорные органы выдавали разрешения организациям на сброс, который превышал нормативы допустимых воздействий на экосистему.

Отмечено отсутствие качественного мониторинга негативного воздействия сбросов на водные объекты, что является важным фактором, снижающим эффективность реабилитационных мероприятий.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Росводресурсами инициирована корректировка федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» в части изменения подходов к финансированию мероприятий по экореабилитации.

Правительству Российской Федерации и Минприроды России предложено рассмотреть вопрос о разработке федерального стратегического документа по развитию водохозяйственного комплекса, ориентированного в том числе на сохранение водных объектов и снижению антропогенной нагрузки на них. Также рекомендуется принять меры по совершенствованию механизмов планирования и проведения мероприятий по экореабилитации водных объектов и предоставления финансовой поддержки городам для модернизации очистных сооружений.

О недостаточности принимаемых мер по реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года проинформирован Совет Безопасности Российской Федерации. В Генеральную прокуратуру Российской Федерации направлено обращение по фактам превышения норматива допустимого сброса загрязняющих веществ, размещения донных отложений на землях лесного фонда, сельхозназначения, особо охраняемых территорий. Счетная палата придает особое значение вопросам развития агропромышленного комплекса и сельских территорий. В 2020 году приоритетное внимание было уделено реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также реализуемой с 2020 года государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий».

В этой связи проводятся контрольное и экспертно-аналитические мероприятия, целью которых является оценка влияния мер государственной поддержки на развитие инженерной инфраструктуры в сельской местности и обеспечение сельского населения благоустроенным жильем.

Результаты мероприятий будут рассмотрены на Коллегии Счетной палаты в начале 2021 года.

5. Обзор результатов работы по экспертизе нормативных правовых актов (НПА)

За отчетный период департаментом как ответственным исполнителем рассмотрено 213 проектов нормативных правовых актов, из которых:

- 108 проектов нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Государственной Думы, а также проектов законодательных актов, приводящих к изменению доходов федерального бюджета;
- 39 проектов постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в государственные программы;
- 66 проектов иных документов, которые затрагивают вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иным ресурсами, а также проблемы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного процесса.

По результатам рассмотрения нормативных правовых актов подготовлено 22 заключения, направлено 112 писем, принято 76 решений о нецелесообразности подготовки заключения. Три нормативных правовых акта возвращены на доработку в связи с нарушением Регламента Правительства Российской Федерации при представлении материалов в Счетную палату.

При рассмотрении по существу 134 нормативных правовых актов поддержано 84, поддержано с учетом замечаний – 43, не поддержано – 7.

Из 134 проектов нормативных актов более половины (72 акта, или 53,7 %) касаются вопросов управления АПК и ветеринарией, что обусловлено внесением изменений в государственную программу «Комплексное развитие сельских территорий», вступившей в силу с 1 января 2020 года, и Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также в меры государственной поддержки АПК, которые реализуются в рамках указанных госпрограмм.

Из 50 проектов нормативных правовых актов (поддержанных с учетом замечаний либо и не поддержанных) полностью и частично учтены замечания Счетной палаты по 5, не учтены – по 21 нормативному правовому акту, 24 акта находятся на рассмотрении.

При подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» учтена позиция Счетной палаты об отсутствии оснований для корректировки ее финансового обеспечения и отдельных показателей на 2020 год, поскольку при исполнении федерального бюджета фактические объемы финансирования реализации пилотной государственной

программы могут отличаться от ее финансового обеспечения (утвержденного в составе пилотной государственной программы)⁹.

Минвостокразвития России принято решение не вносить на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О проведении на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, эксперимента по совершенствованию системы управления лесным комплексом и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который не был поддержан Счетной палатой в связи с установлением избыточного регулирования правоотношений в сфере управления лесным комплексом на территории Дальневосточного федерального округа.

Минсельхозом России при доработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» на возмещение недополученных доходов по кредитам (займам), выданным индивидуальным предпринимателям и организациям, зарегистрированным на сельских территориях (сельских агломерациях), на развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, строительство жилых зданий по льготной ставке» учтены замечания Счетной палаты, которые касаются включения в него положений о порядке проведения отбора получателей субсидий.

Минсельхозом России при доработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на строительство судов рыбопромыслового флота на верфях Дальневосточного федерального округа, предусмотренных договором о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) крабов в инвестиционных целях» учтено замечание Счетной палаты об отсутствии в Федеральном законе от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ бюджетных ассигнований на предоставление данного вида государственной поддержки. По результатам доработки проекта НПА вступление в силу постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 г. № 1138 предусмотрено с 1 января 2021 года (бюджетные ассигнования в целях предоставления указанной субсидии предусмотрены в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ).

В настоящее время в Счетной палате подготовлен проект СОД-12 «Организация проведения экспертизы законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и государственных программ Российской Федерации», который предусматривает единые подходы к экспертизе нормативных правовых актов и мониторингу выполнения рекомендаций Счетной палаты. Это позволит повысить качество проводимой экспертизы и ее результативность.

9. Пунктом 271 Правил разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242) предусмотрено, что при исполнении федерального бюджета показатели финансового обеспечения реализации пилотной государственной программы могут отличаться от показателей, утвержденных в составе пилотной государственной программы, в пределах и по основаниям, которые предусмотрены бюджетным законодательством для внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

