



2024

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит проведения государственной инвентаризации лесов в 2020–2023 годах и истекшем периоде 2024 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 4 июля 2024 года



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Проверить организацию и процессы использования бюджетных средств на проведение государственной инвентаризации лесов, а также оценить эффективность использования федеральных и иных ресурсов на ее проведение.

Наиболее важные результаты мероприятия

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) провела проверку планирования, предоставления финансового обеспечения на осуществление мероприятий государственной инвентаризации лесов, а также расходования средств его подведомственным учреждением ФГБУ «Рослесинформ», в том числе с точки зрения эффективности.

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов включает в себя осуществление оценки их количественных и качественных характеристик, а также контроль за использованием лесов и проведением лесохозяйственных работ.

За 17 лет с начала проведения государственной инвентаризации лесов на ее мероприятия из федерального бюджета направлено 11 428,4 млн рублей.

При этом в 2023 году увеличение объема финансового обеспечения по отношению к 2022 году составило 25,4 %, в 2024 году по отношению к 2023 году – 14,6 %.

Из трех видов мероприятий, включенных в соответствии с законодательством в состав государственной инвентаризации лесов, наибольший объем средств из федерального бюджета в проверяемый период направлялся на оценку характеристик лесов: от 60,2 до 76 %. Всего расходы на осуществление деятельности по сбору данных о лесах составили 7 060,5 млн рублей.

Обращает на себя внимание отсутствие потребителей результатов государственной инвентаризации лесов, в связи с чем они применяются частично. Это относится ко всем мероприятиям государственной инвентаризации лесов, в том числе основному – оценке характеристик лесов, результаты которого должны использоваться при подготовке Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников

и абсорбции парниковых газов в рамках международных обязательств Российской Федерации (далее – Национальный доклад о кадастре), но не применяются.

Отмечается потребность в дополнительных ресурсах на проведение государственной инвентаризации лесов, которая сочетается с фактами неэффективного использования ресурсов.

Проведенный на основе разработанных Счетной палатой критерииев анализ расходования средств и реализации мероприятий по государственной инвентаризации лесов в Российской Федерации показал невысокую степень эффективности использования ресурсов.

В ходе контрольного мероприятия на объектах аудита установлено ненадлежащее применение норм бюджетного и лесного законодательства.

Выявлены нарушения и недостатки в части планирования средств на выполнение государственного задания по государственной инвентаризации лесов, осуществления закупочной деятельности, ведения бухгалтерского учета, учета федерального имущества и др.

Кроме того, результаты мероприятия показали, что контроль за исполнением государственной работы, а также за достижением результатов по итогам расходования субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели осуществляется ненадлежащим образом.

Наиболее значимые выводы, требования, предложения (рекомендации)

Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса в Российской Федерации осуществляется в настоящее время при отсутствии достоверной информации о лесных ресурсах страны. По состоянию на 1 января 2024 года актуальными являются сведения о 17 % земель лесного фонда.

Учет лесов в части их количественных и качественных характеристик проводится в ходе выполнения двух государственных работ, финансируемых за счет средств федерального бюджета: а) государственной инвентаризации лесов и б) лесоустройства, которые не имеют комплексного характера, в связи с чем информация о лесных ресурсах разнится.

Таким образом, отсутствует единая государственная система лесоучетных работ, способная поддерживать в актуальном состоянии информацию о лесных ресурсах, наличие которой предусмотрено Стратегией развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года¹.

1. Раздел 2 Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.

Отсутствие актуальных данных о лесах не обеспечивает повышение эффективности управления лесным сектором и рост доходов в бюджетную систему от лесопользования. Кроме того, оно не позволит использовать федеральную государственную информационную систему лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), введение в действие которой предусмотрено с 1 января 2025 года, как эффективный инструмент цифровой трансформации управления лесным комплексом.

Счетная палата в рамках проведенного контрольного мероприятия пришла к выводу, что для обеспечения функционирования единого информационного ресурса, содержащего достоверные данные о лесах, необходимо создание единой системы лесоучетных работ на основе государственной инвентаризации лесов и лесоустройства с применением современных технологий в области искусственного интеллекта, использованием данных дистанционного зондирования Земли и беспилотной авиации, о чем направлено информационное письмо Президенту Российской Федерации.

Проверкой отмечены факты параллельного выполнения и финансирования на федеральном и региональном уровнях мероприятий по контролю за использованием лесов и выполнением лесохозяйственных мероприятий, что наряду с другими факторами свидетельствует о недостаточно эффективном использовании ресурсов.

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов не стала информационной основой для оценки их поглощающей способности. Это обусловлено тем, что порядок сбора данных государственной инвентаризации лесов не в полной мере отвечает требованиям по формированию Национального доклада о кадастре.

В рамках контрольного мероприятия Счетная палата рекомендовала Председателю Правительства Российской Федерации поручить Минприроды России совместно с Рослесхозом в срок до 1 июля 2025 года:

- обеспечить подготовку Национального доклада о кадастре с использованием полученных в ходе государственной инвентаризации лесов данных оценки характеристик лесов;
- подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения по изменению Лесного кодекса Российской Федерации в части исключения из состава государственной инвентаризации лесов мероприятий по дистанционному мониторингу использования лесов и анализу мероприятий по сохранению лесов, которые предусматривают проверочные мероприятия, проводимые также в рамках иных полномочий.

Полный текст выводов и предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.1.2.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», статьи 13, 14, 15 (в соответствии с предложениями комитетов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 8 ноября 2023 г. № 3.5-17/2416, пункт 2).

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации и осуществлению государственной инвентаризации лесов, а также по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения ее целей, в том числе для определения бюджета углерода в лесах.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинформ» (г. Москва) (с выездом в Северо-Западный филиал ФГБУ «Рослесинформ», расположенный в г. Санкт-Петербурге).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 15 января по 4 июля 2024 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить организацию и процессы использования федеральных ресурсов на проведение государственной инвентаризации лесов.

5.2. Цель 2. Оценить эффективность использования федеральных и иных ресурсов на проведение государственной инвентаризации лесов.

Критерии оценки эффективности:

- необходимость дополнительных ресурсов для осуществления государственной инвентаризации лесов отсутствует;

- отсутствует дублирование выполнения и финансирования мероприятий государственной инвентаризации лесов и иных мероприятий, выполняемых на федеральном и региональном уровнях в рамках осуществления полномочий в области лесных отношений;
- запланированные результаты выполнения мероприятий по государственной инвентаризации лесов достигнуты;
- результаты мероприятий государственной инвентаризации лесов используются в целях, определенных действующими нормативными правовыми актами, а также для принятия решений в области государственного управления лесным хозяйством.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2023 годы и истекший период 2024 года (при необходимости более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Реализация государственной политики в области охраны, защиты, воспроизводства и использования лесов должна основываться на получении достоверной информации о них, что предусмотрено Основами государственной политики в лесном хозяйстве².

В Российской Федерации государственная инвентаризация лесов (далее – ГИЛ) включает в себя лесоучетные мероприятия в части оценки запасов, площади, пород, возраста, иных характеристик леса, информация о которых агрегируется по субъекту Российской Федерации и Российской Федерации в целом, и мероприятия по контролю за использованием лесов и качеством исполнения лесохозяйственных мероприятий.

Проведение ГИЛ относится³ к полномочиям Федерального агентства лесного хозяйства (далее – Рослесхоз), которое доводит подведомственному федеральному государственному бюджетному учреждению «Рослесинфорг» (далее – ФГБУ «Рослесинфорг», Учреждение) государственное задание. ТERRITORIALНЫЕ органы Рослесхоза участвуют в контроле за выполнением мероприятий ГИЛ, рассмотрении и приемке их результатов.

Контрольное мероприятие проведено в виде финансового аудита и аудита эффективности.

-
2. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Основы государственной политики в лесном хозяйстве).
 3. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс).

Формирование аудиторских доказательств основано на документах из справочных правовых систем, государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИС «Электронный бюджет»), информационных систем в сфере лесного хозяйства, на документах и материалах, представленных по месту нахождения объектов контроля, а также полученных в ответ на запросы Счетной палаты.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Проверка организации и процессов использования федеральных ресурсов на проведение ГИЛ

С 2008 года из федерального бюджета на проведение ГИЛ направлено 11 428,4 млн рублей.

В проверяемый период 2020–2023 годов и истекший период 2024 года финансирование ГИЛ из федерального бюджета на сумму 3 126,5 млн рублей осуществлено в форме субсидии на выполнение государственного задания. В 2022 году направлено 27 млн рублей целевой субсидии на приобретение автотранспортных средств, необходимых для выполнения указанной государственной работы.

Планирование и предоставление средств на выполнение государственного задания по ГИЛ осуществляется Рослесхозом в разрезе мероприятий:

- оценка характеристик лесов посредством проведения на участках леса каждые 10 лет (далее – цикл работ) полевых наблюдений (далее – пробные площади), а также использования данных дистанционного зондирования Земли (далее – ДЗЗ);
- дистанционный мониторинг использования лесов (далее – ДМ), который включает анализ лесопользования и выявление нарушений законодательства;
- анализ качества проведения и результативности мероприятий по сохранению лесов, выполняемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и лицами, использующими леса (далее – анализ мероприятий по сохранению лесов).

В странах, имеющих длительный опыт ведения национальной инвентаризации лесов, ДМ и анализ мероприятий по сохранению лесов в состав ГИЛ не включаются⁴.

Наибольшая доля финансового обеспечения ГИЛ в проверяемый период в Российской Федерации направлялась на осуществление оценки характеристик лесов – до 76 %.

На проведение ДМ было направлено до 37 % средств, на анализ мероприятий по сохранению лесов – до 14,3 %.

4. США, Канада, Норвегия, Швеция, Финляндия, Чешская Республика и Китайская Народная Республика.

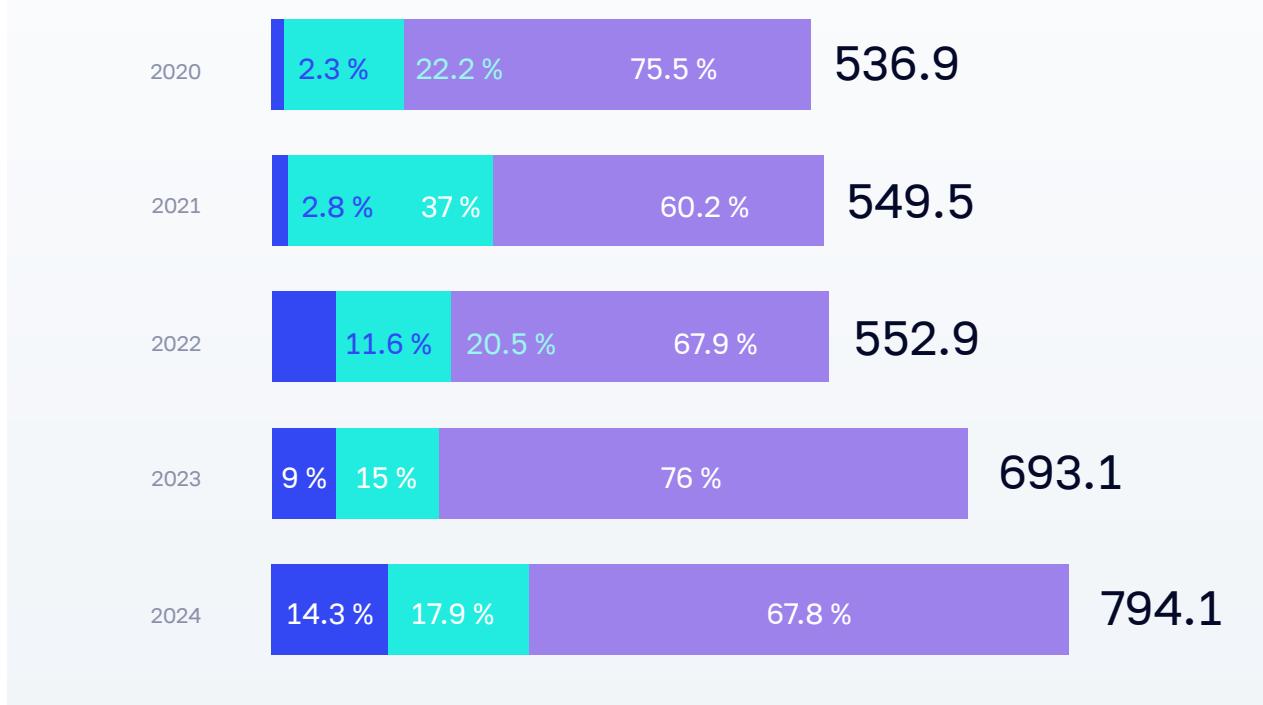
Анализ динамики финансового обеспечения ГИЛ показал, что в 2023–2024 годах произошел рост его объема: в 2023 году по сравнению с 2022 годом – на 25,4 %, в 2024 году по сравнению с 2023 годом – на 14,6 %, что в основном связано с ростом финансирования на проведение оценки характеристик лесов.

Рисунок 1

Финансовое обеспечение мероприятий ГИЛ в 2020–2023 годах и истекшем периоде 2024 года

- Оценка характеристик лесов
- Дистанционный мониторинг использования лесов
- Анализ мероприятий по сохранению лесов

млн руб.



Проверки исполнения Рослесхозом полномочий главного распорядителя бюджетных средств свидетельствуют о наличии нарушений и недостатков в части планирования средств федерального бюджета на осуществление мероприятий ГИЛ:

- установление показателей объема государственной работы по ГИЛ, которые не отражают сущность проводимых работ по указанному государственному заданию и не позволяют

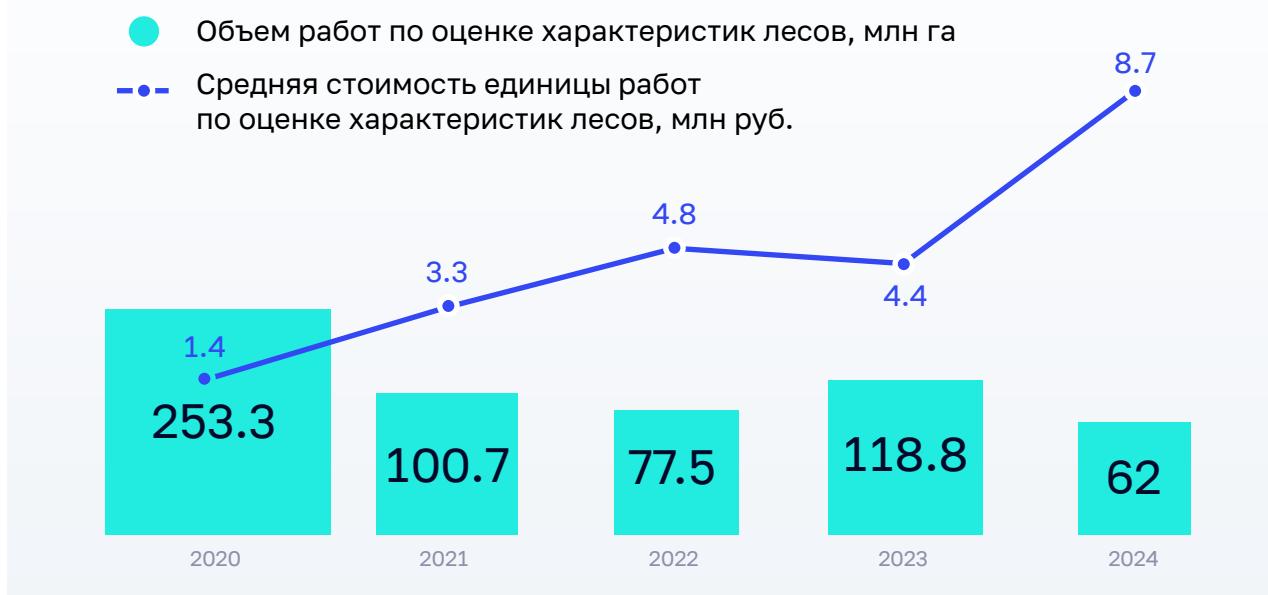
обоснованно определить нормативы затрат и объем финансового обеспечения⁵. Так, в государственных заданиях на 2020 и 2021 годы утверждены плановые значения количества отчетов (шт.)⁶, на 2022–2024 годы в части оценки характеристик лесов – площади земель лесного фонда и земель иных категорий (млн га)⁷.

В результате отмечается отсутствие взаимосвязи между объемом работ и объемом бюджетных ассигнований, предоставляемым Учреждению на выполнение государственного задания по ГИЛ.

Например, при уменьшении объема государственного задания на проведение оценки характеристик лесов в 2024 году по сравнению с 2023 годом на 47,8 % наблюдается рост его финансирования на 2,3 %. Вместе с тем средняя стоимость указанной работы увеличивается, что представлено на [рисунке 2](#).

Рисунок 2

Сравнение объема работы по оценке характеристик лесов и средней стоимости ее единицы в 2020–2024 годах



5. При этом согласно пункту 2 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации показатели государственного задания используются при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на выполнение государственных работ, а также для определения объема субсидий на выполнение государственного задания бюджетным учреждением.
6. До 2022 года государственное задание ФГБУ «Рослесинфорт» по ГИЛ не включало в себя детализацию объемов работ в разрезе мероприятий ГИЛ. С 2022 года в государственное задание по ГИЛ включены показатели в части оценки характеристик лесов, ДМ и анализа качества мероприятий по сохранению лесов.
7. Фактически итогом выполнения работ по оценке характеристик лесов является размещение постоянных площадей, таксационно-дэшифровочных участков и др.

При неизменности в течение года утвержденных в государственных заданиях плановых объемов работ в части оценки характеристик лесов Рослесхозом «Площадь земель лесного фонда и земель иных категорий» изменялись плановые значения основных показателей результатов работ, установленные в технических заданиях к государственным заданиям, такие как количество размещаемых пробных площадей, фотопроб, таксационно-декодировочных участков и таксационно-декодировочных полигонов;

- изменение согласованных Рослесхозом показателей объема мероприятий по ГИЛ при планировании бюджетных ассигнований для включения в проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период⁸ после его утверждения. В результате этого, например, в 2020 году с учетом уменьшения доведенного объема работ по техническому заданию к государственному заданию ФГБУ «Рослесинформ» в части определения характеристик лесов завышение стоимости работы составило 49,3 млн рублей;
- определение Рослесхозом в проверяемый период размера нормативных затрат на выполнение государственной работы по ГИЛ исходя из доводимого объема финансирования, а не на основании объемов затрат, что не соответствует пункту 11 Положения о формировании государственного задания № 640⁹;
- нарушение срока размещения на официальном сайте Рослесхоза в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о нормативных затратах, на основании которых рассчитан размер субсидии, более чем на 1 год¹⁰;
- неиспользование при планировании затрат на выполнение государственной работы по ГИЛ сведений о произведенных в ФГБУ «Рослесинформ» расходах на приобретение услуг связи и транспортных услуг за предыдущие отчетные годы, что не соответствует Порядку определения нормативных затрат № 81¹¹. Данный факт обусловлен тем, что

-
8. Расчет и обоснование объема финансового обеспечения выполнения государственного задания по ГИЛ осуществляется Рослесхозом посредством ежегодно формируемого Альбома форм для защиты объемных и финансовых показателей бюджетных проектировок расходов федерального бюджета (далее – Альбом форм).
 9. Согласно пункту 11 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640 (далее – Положение о формировании государственного задания № 640), объем финансового обеспечения выполнения государственного задания рассчитывается в том числе на основании нормативных затрат, связанных с выполнением работ.
 10. В нарушение пункта 4.1.2 соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) от 16 декабря 2019 г. № 053-03-2020-001, заключенного между Рослесхозом и ФГБУ «Рослесинформ».
 11. Пункт 28 Положения о формировании государственного задания № 640, а также пункт 7 Порядка определения нормативных затрат на выполнение работ федеральными бюджетными и автономными учреждениями, в отношении которых Рослесхоз осуществляет функции и полномочия учредителя, утвержденного приказом Рослесхоза от 2 марта 2017 г. № 81.

в Альбоме форм, формируемом с помощью специальной информационной системы¹², не предусмотрена графа для учета фактических объемов потребления указанных услуг за прошлые годы в натуральном или стоимостном выражении.

Также в ходе проверки установлены недостатки, связанные с расчетом при определении объема финансирования государственного задания расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения. При согласовании учредителем в Альбомах форм сведений об имуществе ФГБУ «Рослесинформ», необходимом для определения налоговой базы для расчета налога на транспорт, налога на имущество организаций и земельного налога, проверка их актуальности Рослесхозом не осуществлялась.

Фактические объемы расходов ФГБУ «Рослесинформ» на проведение ГИЛ больше плановых объемов финансирования, доводимых в течение года Рослесхозом на выполнение государственного задания: в 2020 году – на 16,8 %, в 2021 году – на 0,2 %, в 2022 году – на 26 %, в 2023 году – 24,8 %. Указанное обусловлено использованием остатков средств по другим работам Учреждения.

С 2022 года для финансирования всех государственных работ ФГБУ «Рослесинформ» (ГИЛ; таксация лесов; проектирование мероприятий по сохранению лесов; проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также защитных участков лесов; проектирование лесничеств) Рослесхозом применяется один код бюджетной классификации расходов. Такой порядок учета бюджетных ассигнований не обеспечивает открытость финансовых операций в разрезе проводимых ФГБУ «Рослесинформ» государственных работ, в том числе по ГИЛ.

При проверке процессов использования ФГБУ «Рослесинформ» средств федерального бюджета на проведение ГИЛ в проверяемый период установлены нарушения и недостатки в части:

- применения законодательства о контрактной системе¹³ и положений девяти государственных контрактов (договоров) в связи с неначислением штрафов по причине ненадлежащего выполнения обязательств по ним исполнителями работ на общую сумму 0,05 млн рублей (расчетно)¹⁴;
- планирования работ по организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности с последующим заключением государственных контрактов на сумму 135,5 млн рублей с мая 2022 года без согласования

12. «Свод унифицированных электронных форм с формированием протоколов автоматизированного внутриформенного и межведомственного контроля для обработки вводимых данных по обоснованию расчета нормативных затрат к проекту федерального бюджета подведомственных Рослесхозу учреждений».

13. Нарушение статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

14. В ходе проверки нарушение устранено.

с Рослесхозом¹⁵. Вместе с тем годовые отчеты об оценке характеристик лесов по 11 субъектам Российской Федерации, на территории которых оказывались указанные услуги, не содержали обоснования отнесения территории к труднодоступной¹⁶, а также схем пространственного размещения пробных площадей на труднодоступной территории¹⁷;

- оплаты услуг по 15 государственным контрактам в части организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности по ГИЛ на общую сумму 424,1 млн рублей при отсутствии документов (материалов), подтверждающих выполнение требований технических заданий в части оказания услуг по обеспечению проживания сотрудников филиалов ФГБУ «Рослесинфорг», организации их перемещения¹⁸ и диспетчерского пункта и др.;
- невнедрения в ФГБУ «Рослесинфорг» специальных процедур проверки контрагентов (поставщиков и подрядчиков) в целях снижения риска вовлеченности организации в коррупционную деятельность¹⁹;
- осуществления выплат стимулирующего характера сотрудникам филиалов ФГБУ «Рослесинфорг», осуществляющим в период 2020–2023 годов ГИЛ, без formalизованных показателей и критериев эффективности работы²⁰;
- бухгалтерского учета в связи с:
 - некорректным отражением в учете Северо-Западного филиала ФГБУ «Рослесинфорг» прямых и накладных затрат на сумму 1,1 млн рублей²¹;

-
15. В нарушение пункта 2.2.4 Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями, утвержденного приказом Рослесхоза от 6 мая 2022 г. № 556 (далее – Регламент ГИЛ № 556).
16. Указанное не соответствует приложению № 18 к Регламенту ГИЛ № 556.
17. В ходе проверки нарушение устранено.
18. В нарушение пунктов шести технических заданий к контрактам по организации экспедиционных и полевых работ заявки с конкретными маршрутами и указанием времени, мест отправления, координат конечных точек ФГБУ «Рослесинфорг» не составлялись.
19. Указанное не соответствует пункту 8 раздела IV Методических рекомендаций по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции (размещены на официальном сайте Минтруда России).
20. В нарушение пункта 5 Положения об установлении систем оплаты труда работников федеральных бюджетных, автономных и казенных учреждений, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583.
21. В нарушение пункта 6 Инструкции по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина России от 1 декабря 2010 г. № 157н (далее – Инструкция № 157н), пунктов 2.8.5 и 2.8.8 Учетной политики ФГБУ «Рослесинфорг», утвержденной приказом Учреждения от 29 декабря 2018 г. № 1088-П (далее – Учетная политика).

- неоформлением первичными учетными документами²² фактов передачи сотрудникам ФГБУ «Рослесинфорг» от материально ответственного лица спутниковых телефонов во временное пользование общей стоимостью 0,2 млн рублей;
- неотражением на забалансовом счете 10 «Обеспечение исполнения обязательств» в 2023 году трех банковских гарантий и несписанием с указанного счета одной гарантии при исполнении обязательства²³ на общую сумму 0,2 млн рублей²⁴;
- расчетов с подотчетными лицами в Северо-Западном филиале ФГБУ «Рослесинфорг», в том числе: несвоевременные представление авансовых отчетов, а также осуществление окончательного расчета по выданному авансу²⁵; выдача средств на командировку по факту осуществления расходов, а не на основании заявления сотрудника о предоставлении средств²⁶; несоответствие сумм задолженности по командировочным расходам, отраженным в авансовых отчетах сотрудников и в учете²⁷; отсутствие сформированных журналов операций расчетов с подотчетными лицами²⁸ на основе первичных учетных документов на бумажном носителе²⁹;
- неиспользования 8 из 20 спутниковых телефонов, закупленных ФГБУ «Рослесинфорг» за счет средств федерального бюджета на сумму 0,6 млн рублей.

Проверка учета федерального имущества в ФГБУ «Рослесинфорг» показала нарушения и недостатки при:

- ведении перечня особо ценного движимого имущества в части неактуальности сведений о стоимости закупленных в 2022 году в рамках субсидии на иные цели пяти автотранспортных средств после проведения их модернизации на сумму 0,7 млн рублей³⁰;

22. В нарушение части 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».
23. В нарушение пункта 351 Инструкции № 157н.
24. В ходе проверки нарушение устранено.
25. В нарушение пункта 26 Положения об особенностях направления работников в служебные командировки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 749 (далее – Положение об особенностях направления работников в служебные командировки № 749), а также пункта 2.12.10 Учетной политики.
26. В нарушение пункта 10 Положения об особенностях направления работников в служебные командировки № 749, а также пункта 2.12.7 Учетной политики.
27. В ходе проверки нарушение устранено.
28. В нарушение части 6 статьи 10 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», пункта 11 Инструкции № 157н.
29. В ходе проверки нарушение устранено.
30. В нарушение пункта 5 постановления Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества», пункта 3 приказа Рослесхоза от 3 марта 2011 г. № 54 «Об утверждении перечней особо ценного движимого имущества федеральных государственных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства».

- направлении в федеральную государственную информационно-аналитическую систему «Единая система управления государственным имуществом» карт сведений и документов о 18 приобретенных в 2022 году автотранспортных средствах на сумму 26,9 млн рублей, а также внесении в нее изменений в части балансовой стоимости указанных основных средств после их модернизации, поскольку не соблюдены установленные сроки³¹.

Вместе с тем в ходе проверки установлено осуществление в 2021–2023 годах Рослесхозом ненадлежащего контроля за выполнением ФГБУ «Рослесинфорт» государственного задания по ГИЛ при отсутствии аналитических отчетов, подтверждающих выполнение работ, а также реестров документов, применяемых учреждением в целях подтверждения информации о потребителях выполняемых работ и выполнения содержащихся в государственном задании показателей объема выполняемых работ³².

Также отмечено непроведение Рослесхозом плановых и внеплановых проверок³³ в части контроля за соблюдением ФГБУ «Рослесинфорт» целей и условий предоставления субсидии на иные цели, а также оценки достижения значений результатов представления субсидии, установленных Правилами № 37³⁴ и Соглашением о предоставлении целевой субсидии.

Таким образом, результаты проверки свидетельствуют о наличии недостатков в планировании финансового обеспечения ГИЛ, связанных с необъективностью выбора показателей объема государственной работы и необоснованностью нормативных затрат, что влечет перераспределение средств между мероприятиями ГИЛ.

Анализ процессов расходования средств федерального бюджета на ГИЛ выявил факты несоблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов в части начисления оплаты труда, контрактной системы, бухгалтерского учета, расчетов с подотчетными лицами, учета федерального имущества, а также в области контроля за достижением результатов предоставления субсидии на выполнение государственного задания и субсидии на иные цели.

31. Нарушение пунктов 19 и 21 Положения об учете и о контроле за использованием федерального имущества, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447.

32. Указанное не соответствует пункту 48 Положения о формировании государственного задания № 640, а также пункту 5 Правил осуществления контроля за выполнением государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными государственными бюджетными и автономными учреждениями, находящимися в ведении Рослесхоза, утвержденных приказом Рослесхоза от 7 сентября 2018 г. № 738.

33. Указанное не соответствует пункту 4.1.4.1 соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 29 апреля 2022 г. № 053-02-2020-020, заключенного между Рослесхозом и ФГБУ «Рослесинфорт» в целях приобретения транспортных средств для проведения ГИЛ (далее – Соглашение о предоставлении целевой субсидии).

34. Правила предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям, находящимся в ведении Федерального агентства лесного хозяйства, на иные цели, утвержденные приказом Рослесхоза от 4 февраля 2022 г. № 37.

8.2. Оценка эффективности использования федеральных и иных ресурсов на проведение ГИЛ

В ходе аудита эффективности были оценены результаты проведения ГИЛ, использование ресурсов для их достижения, а также проанализировано применение указанных результатов.

В рамках контрольного мероприятия задействована следующая система оценок: высокий (использование ресурсов на проведение ГИЛ соответствует критерию), средний (не в полной мере соответствует критерию) и низкий уровень эффективности (не соответствует критерию).

Результаты проверки показали, что использование ресурсов на проведение ГИЛ по двум критериям характеризуется низким уровнем эффективности, по двум – средним. Влияние на оценку оказали факты неприменения результатов ГИЛ при увеличивающемся объеме ее финансирования.

8.2.1. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Результаты мероприятий ГИЛ используются в целях, определенных действующими нормативными правовыми актами, а также для принятия решений в области государственного управления лесным хозяйством» установлено, что результаты основного мероприятия ГИЛ в части оценки характеристик лесов преимущественно не используются, результаты по иным мероприятиям используются частично.

ГИЛ началась в 2007 году³⁵, при этом анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения ГИЛ, показал, что цели использования результатов ГИЛ были определены в 2016 году³⁶: для внесения изменений в государственный лесной реестр (далее – ГЛР)³⁷ и лесные планы субъектов Российской Федерации, проведения лесоустройства, государственного лесопатологического мониторинга, государственного мониторинга воспроизводства лесов, плановых и внеплановых проверок исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, при осмотре мест рубок

-
35. Действовавшие ранее нормативные правовые акты (постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 г. № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов», приказ Рослесхоза от 6 июня 2011 г. № 207 «Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов») предусматривали только положения о направлении результатов ГИЛ в органы государственной власти, осуществляющие функции управления в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, а также в органы государственной власти, уполномоченные в области государственного контроля и надзора без указания целей их использования.
36. Пунктом 18 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 14 ноября 2016 г. № 592 (далее – Порядок проведения ГИЛ № 592) (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686).
37. ГЛР согласно статье 91 Лесного кодекса представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах.

и выявлении нарушений лесного законодательства, а также проведении обязательных проверок в ходе федерального государственного лесного надзора (лесной охраны).

Кроме того, одной из целей проведения ГИЛ является³⁸ использование результатов ГИЛ для получения данных об актуальных объемах поглощения парниковых газов лесами и подготовки Национального доклада о кадастре.

Анализ опыта других стран³⁹ показывает, что подготовка международной отчетности по лесам является одной из основных целей проведения ГИЛ.

В Российской Федерации ГИЛ не стала информационной основой для оценки поглощающей способности лесов. По данным Росгидромета⁴⁰, ответственного⁴¹ за подготовку по результатам оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов и направление в Конференцию сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата Национального доклада о кадастре, в проверяемом периоде данные ГИЛ для его подготовки не использовались.

Это обусловлено тем, что порядок сбора данных ГИЛ не в полной мере отвечает требованиям по его формированию, так как нормативными правовыми актами не предусмотрена необходимость обновления собранных в предыдущие периоды сведений на дату составления ежегодного Национального доклада о кадастре, что влияет на оценку поглощения лесами парниковых газов.

Наличие достоверной информации о лесах и ее регулярное обновление на основе данных ГИЛ является необходимым условием выполнения задачи по сокращению выбросов парниковых газов с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем, вытекающей из Указа Президента Российской

-
38. Предусмотрено Порядком проведения ГИЛ № 686.
39. Отчет о научно-исследовательской работе «Разработка научно-методических подходов к анализу результатов первого цикла ГИЛ и совершенствованию методики ее проведения» по теме «Разработать научно-методические подходы к анализу результатов ГИЛ на основе оценки результатов первого цикла и опыта аналогичных работ в зарубежных странах (промежуточный, 1 этап), выполненной ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт лесоводства и механизации лесного хозяйства» в рамках государственного задания «Проведение прикладных научных исследований» на 2021 год (рег. номер НИОКР 121051700054-8).
40. Письмо Росгидромета от 5 апреля 2024 г. № 30-03679/24и, поступившее в ответ на запрос Счетной палаты от 1 апреля 2024 г. № ЗИ10/1039/10-03.
41. В целях реализации обязательств, вытекающих из Киотского протокола, распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р поручено создать российскую систему оценки антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, по веществам, разрушающим озоновый слой, принятых в г. Монреале 16 сентября 1987 года. Пунктом 2 данного распоряжения Росгидромету поручено обеспечить функционирование указанной системы, согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти кадастра антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов и представление его и другой необходимой в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотским протоколом информации в Секретариат конвенции.

Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» и реализуемой в рамках Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года⁴².

Анализ применения результатов оценки характеристик лесов также показал⁴³, что фактически не определены целевые потребители результатов ГИЛ, в результате чего:

- несмотря на то что объектами работ по оценке характеристик лесов помимо лесов на землях лесного фонда являются леса, расположенные на землях иных категорий⁴⁴, на которых с 2008 года размещено 6 278 пробных площадей, результаты ГИЛ в части указанных земель органам государственной власти, в чьей компетенции находится управление соответствующими категориями земель, не направляются. При этом финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета на их размещение составило 243,0 млн рублей (расчетно);
- референсные карты-схемы лесов, созданные в рамках ГИЛ по оценке характеристик лесов на основе геопространственных слоев, подготовленных в ходе исполнения гражданско-правовых договоров на сумму 62,8 млн рублей⁴⁵, не используются;
- информация (отчеты) по основному мероприятию ГИЛ – оценке характеристик лесов, которая ежегодно направлялась в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, не использовалась для ведения ГЛР.

Невозможность ее применения обусловлена тем, что данные по оценке характеристик лесов аккумулируются в целом по субъекту Российской Федерации. Сведения в разрезе кварталов и выделов лесничеств они не содержат, что не позволяет их использовать для ведения реестра, содержащего информацию на повыдальном уровне.

Во исполнение перечня поручений по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса, утвержденного Президентом Российской Федерации 6 ноября 2020 г. № Пр-1816, принят Федеральный закон от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные

42. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р.

43. Пунктом 18 Порядка проведения ГИЛ № 592, пунктами 50 и 51 Порядка проведения ГИЛ № 686, пунктом 6.4 Регламента ГИЛ № 556 установлено, что результаты ГИЛ используются для внесения информации в ГЛР, федеральную государственную информационную систему лесного комплекса, в лесные планы субъектов Российской Федерации, при проведении лесоустройства, государственного лесопатологического мониторинга, государственного мониторинга воспроизводства лесов, плановых и внеплановых проверок исполнения субъектами Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, при осмотре мест рубок и выявлении нарушений лесного законодательства, при осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), а также при административном обследовании лесов. Также отражено, что результаты ГИЛ являются достоверным источником получения информации об актуальных объемах поглощения парниковых газов лесами Российской Федерации и используются при подготовке Национального доклада о кадастре (далее – цели, предусмотренные нормативными правовыми актами).

44. Земли обороны и безопасности, особо охраняемых природных территорий и других категорий.

45. Договоры от 23 мая 2022 г. № ЭА-000284 на сумму 38,0 млн рублей и от 13 апреля 2023 г. № ЭА-000218 на сумму 24,8 млн рублей.

законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования лесных отношений», предусматривающий создание ФГИС ЛК, в том числе в целях ведения ГЛР.

Единственным источником предоставления данных в ГЛР являются сведения о лесах, полученные по результатам лесоустройства, проводимого Рослесхозом. При этом лесоустройство проводится только в отношении отдельных лесных участков на 27 % площади земель лесного фонда, составляющих зону интенсивного лесопользования (0,3 млрд га).

При ежегодной минимальной потребности в 4,8 млрд рублей фактический объем средств федерального бюджета, выделенных на лесоустройство, составил в 2022 году 73 %, в 2023 году – 41 %, в 2024 году – 52 % необходимого объема финансирования в соответствии с нормативами, что влечет сокращение объемов работ. Рослесхозу не удается достичь необходимых ежегодных объемов работ в 30 млн га⁴⁶ даже с учетом софинансирования за счет арендаторов.

По состоянию на 1 января 2024 года имеются актуальные сведения о 17 % общей площади земель лесного фонда, которая составляет 1,1 млрд га.

Результаты работ по оценке характеристик лесов, проведенных в рамках ГИЛ и лесоустройства, показывают различия по объему запаса древесины⁴⁷. Так, по данным ГИЛ, запас древесины составляет 113,1 млрд куб. м, что на 37 % больше, чем по данным лесоустройства, которые включаются в официальный свод информации о лесах и имеют экономическое значение для развития лесного комплекса, поскольку показывают объем лесного ресурса, который может быть использован, обеспечивая поступление доходов в бюджет.

Таким образом, как лесоустройство, так и ГИЛ по отдельности не обеспечивают ГЛР достоверной информацией о лесах.

К негативным последствиям применения недостоверных данных о лесах относятся: необоснованное планирование и ведение лесного хозяйства; снижение качества мониторинга использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов.

Кроме того, отсутствие актуальных данных о лесах не позволит использовать ФГИС ЛК, введение в действие которой предусмотрено с 1 января 2025 года, как эффективный инструмент организации использования и сохранения лесов, а также обеспечить цифровую трансформацию управления лесным комплексом.

46. Использование данных о таксации лесов для лесохозяйственных целей возможно в течение 10 лет. Для поддержания в актуальном состоянии данных о лесах на площади 300 млн га ежегодно следует проводить лесоустройство на площади 30 млн га.

47. Данные ГИЛ в части общего запаса древесины по 80 из 84 субъектов Российской Федерации превышают данные государственного лесного реестра, причем по 38 % регионов превышение составляет более чем 50 %. Наибольшее расхождение (превышение) данных ГИЛ и государственного лесного реестра выявлено по Чукотскому автономному округу, где отклонение составляет 189,7 %.

Необходимо отметить, что в результате изменения методики⁴⁸ проведения ГИЛ во втором цикле работ количество пробных площадей, подлежащих обследованию, сократится по сравнению с первым циклом на 15,6 % – с 69,1 тыс. до 58,3 тыс. единиц, следовательно, повторные измерения будут проведены не на всех первоначально размещенных пробных площадях. Например, в период 2021–2023 годов повторные исследования не проведены на 2 103 пробных площадях первого цикла ГИЛ (8,8 %).

Для иных целей, предусмотренных нормативными правовыми актами, результаты основного мероприятия ГИЛ по оценке характеристик лесов, на разработку которых в период с 2008 года израсходованы средства федерального бюджета в размере 7 060,5 млн рублей, практически не использовались⁴⁹.

Оценка использования результатов ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов свидетельствует об их частичном применении.

Так, согласно запрошенной Рослесхозом у регионов в ходе проводимой Счетной палатой проверки информации о внесении данных в ГЛР на основании результатов ГИЛ установлено, что по результатам ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов⁵⁰ вносятся не все данные, которые необходимо вносить в реестр.

Для осуществления административного обследования лесов сведения о выявленных признаках нарушений лесного законодательства в 2022 году ФГБУ «Рослесинформ» регионам не предоставлялись, а направленные в 2023 году данные не использовались.

-
- 48. Во втором цикле произошел отказ от стратифицированной выборки, а также от установления целевой погрешности определения общего запаса насаждений по лесным районам. В настоящее время применяется равномерное размещение пробных площадей в ячейках гексагональной сети и определение погрешности общего запаса насаждений с установлением ее по субъектам Российской Федерации в пределах территориальных зон с различной интенсивностью ведения лесного хозяйства.
 - 49. За исключением единичных случаев внесения изменений в лесные планы субъектов Российской Федерации (за 16 лет внесены двумя регионами) и использования цифровой основы при проведении лесоустройства.
 - 50. Были выборочно проверены лесничества, в которых анализ выполнения субъектами Российской Федерации лесохозяйственных мероприятий проводился в период с 2019 по 2023 год три раза и более, и ежегодно установлена значительная доля неудовлетворительно выполненных мероприятий. Так, по Осинскому лесничеству Иркутской области в 2019 году не внесено в ГЛР 93 %, в 2020 году – 50 %, в 2021 году – 36 %, в 2022 и 2023 годах – 100 % данных, выявленных в ходе анализа мероприятий по сохранению лесов и необходимых для внесения в реестр.

Указанное обусловлено тем, что действующее законодательство предусматривает⁵¹ необходимость двойного реагирования органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений на одни и те же факты, выявленные в рамках ГИЛ: как в рамках натурных проверок и устранения нарушений, так и в рамках административного обследования.

Кроме того, работа по возмещению ущерба, выявленного в ходе ДМ с 2010 года на сумму 67 842,1 млн рублей, остается нерезультативной. Возврат средств обеспечен на сумму 110,1 млн рублей.

С 2020 по 2022 год снижается процент возбужденных уголовных дел (с 55,8 до 31 %), по сравнению с 2022 годом в 2023 году имеется незначительный рост до 37,4 %. Данные о движении дел, направленных в правоохранительные органы, предоставляются регионами в Рослесхоз в начале года, следующего за отчетным. В дальнейшем информация Рослесхозом не актуализируется, мониторинг рассмотрения дел не ведется.

Невозмещение выявленного в ходе ДМ ущерба обусловлено в том числе невозможностью предъявления требований о взыскании вреда к лицу, в действиях которого по результатам ДМ усматривались признаки незаконной рубки, ввиду установления правоохранительными органами отсутствия в действиях указанного лица умысла в совершении виновных действий (осуществление рубки в пределах отвода, выполненного с ошибкой иными лицами).

Кроме того, значительный временной интервал между совершением незаконной рубки и ее обнаружением не обеспечивает возможности своевременного принятия мер реагирования на факты незаконных рубок в лесах, что также снижает результативность ДМ.

При отсутствии надлежащего контроля Рослесхоза за деятельностью его территориальных органов при наличии у них информации, полученной от ФГБУ «Рослесинформ» в ходе осуществления ДМ, о фактах нарушений, ответственность за которые предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, протоколы об административных правонарушениях не составлялись.

51. Пунктами 3.6.3, 3.6.5, 4.7 Регламента ГИЛ № 556 предусмотрено, что натурные обследования участков в ходе анализа мероприятий по сохранению лесов проводятся в присутствии представителей лесничеств, в случае выявления нарушений лесного законодательства органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают меры государственного реагирования, в том числе меры по устранению нарушений, а в части признаков нарушений, выявленных в ходе ДМ, проводят документарные и натурные проверки. В то же время согласно пункту 4 Регламента взаимодействия Рослесхоза, его территориальных органов и подведомственных ему государственных учреждений при проведении административного обследования лесов, утвержденного приказом Рослесхоза от 7 октября 2021 г. № 752, ФГБУ «Рослесинформ» в целях обеспечения проведения административного обследования лесов фиксирует признаки нарушения лесного законодательства при осуществлении работ по ГИЛ, в отношении которых при отсутствии сведений о документах, подтверждающих основания использования лесов, в соответствии с пунктом 3 Правил проведения административного обследования лесов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2021 г. № 1112, составляется акт административного обследования лесов.

8.2.2. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Запланированные результаты выполнения мероприятий по ГИЛ достигнуты» установлено, что фактически плановые объемы мероприятий выполняются не в полном объеме. Не в отношении всех запланированных нормативными правовыми актами результатов ГИЛ осуществляется работа по их достижению. В связи с этим отмечается средний уровень эффективности.

Плановые значения показателей по мероприятиям ГИЛ, определенные в государственной программе «Развитие лесного хозяйства», а также в государственном задании, в проверяемый период достигнуты.

Вместе с тем при полной оплате государственных работ по оценке характеристик лесов установлены факты их невыполнения в запланированных объемах, предусмотренных в технических заданиях⁵² к государственным заданиям на 2022, 2023 годы.

При частичном невыполнении определенных техническими заданиями объемов работ (меньше в 2022 году на 47 пробных площадей, или 0,6 %, на 130 таксационно-дешифровочных участков, или 5 %; в 2023 году – на 270 пробных площадей, или 3,8 %, на 350 таксационно-дешифровочных участков, или 19,5 %) Рослесхозом в 2022 и 2023 годах согласовано уменьшение их плановых значений на основании обращений ФГБУ «Рослесинформ»⁵³.

При этом в 2023 году Учреждением не выполнен на 0,6 % уже скорректированный Рослесхозом объем работ в части размещения пробных площадей и предоставлены гарантийные обязательства⁵⁴ о его выполнении в 2024 году.

Установлено также, что прогноз изменения состояния лесов в целях стратегического планирования в области лесного хозяйства, который является одним из результатов ГИЛ и предусмотрен статьей 90 Лесного кодекса, Рослесхозом не проводится⁵⁵, государственное задание для выполнения указанного мероприятия до ФГБУ «Рослесинформ» не доводится.

Кроме того, в ходе проверки отмечено, что объемы работ по оценке характеристик лесов, предусмотренные Учреждением по филиалам в распределении показателей объема государственных работ на 2023 год, размещенном в ГИС «Электронный бюджет», несопоставимы с фактически доводимыми и выполняемыми филиалами значениями.

52. Определяются детализированные значения плановых объемов размещения пробных площадей, таксационно-дешифровочных участков, на которых осуществляется определение характеристик лесов.

53. По данным ФГБУ «Рослесинформ», невыполнение объемов работ, предусмотренных техническими заданиями к государственным заданиям, обусловлено нахождением объектов работ в пограничной зоне, на труднодоступных территориях, а также в связи с технической неисправностью полевого оборудования и неблагоприятными погодными условиями.

54. Письмо ФГБУ «Рослесинформ» от 28 февраля 2024 г. № 99/02-913.

55. Указанное не соответствует пункту 4 Порядка ГИЛ № 686.

Так, согласно указанному распределению показателей объема государственных работ Западно-Сибирскому филиалу ФГБУ «Рослесинфорг» доведена работа в объеме 9,2 млн га. При этом согласно внутреннему плану-графику выполнения работ Учреждением для указанного филиала предусмотрено проведение работ на иной площади: 1,6 млн га – получение и проведение анализа исходных данных на объекты работ и 2,5 млн га – размещение пробных площадей.

8.2.3. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Необходимость дополнительных ресурсов для осуществления ГИЛ отсутствует» установлено, что на выполнение указанной работы ежегодно к запланированному объему субсидии направляются дополнительные средства; мероприятия ГИЛ не в полной мере обеспечены данными ДЗЗ, получаемыми с отечественных спутников; имеется недостаток оборудования для проведения ГИЛ, в связи с чем отмечается низкий уровень эффективности.

Ежегодно на работы по ГИЛ в дополнение к субсидии на выполнение государственного задания направляются остатки средств, предусмотренных на осуществление других государственных работ ФГБУ «Рослесинфорг», в частности по проектированию лесничеств (в период 2020–2023 годов на общую сумму 294,6 млн рублей).

Также на проведение ГИЛ ежегодно филиалами ФГБУ «Рослесинфорг» производятся расходы за счет средств от приносящей доход деятельности. Так, посредством указанного источника финансирования закуплено 100 % оборудования, 51 % транспортных средств, необходимых для проведения ГИЛ. В проверяемый период наблюдается рост указанных расходов с 12,4 млн рублей в 2020 году до 30,0 млн рублей в 2023 году, или в 2,4 раза.

Установлена недостаточность нефинансовых ресурсов на выполнение ГИЛ.

С одной стороны, она обусловлена износом транспортных средств для проведения ГИЛ, который на 1 января 2024 года составил 68 %, с другой – изношенностью основного оборудования для оценки характеристик лесов – программного измерительного комплекса ГИЛ⁵⁶ иностранного производства (далее – ПИК ГИЛ). Отечественные аналоги ПИК ГИЛ длительное время (с 2018 года) находятся в стадии производства.

56. Используется для сбора и обработки данных о лесах во время размещения пробных площадей. Основными функциями ПИК ГИЛ являются: формирование базы данных; расчет стратифицированной инвентаризационной сети пробных площадей; поддержка электронных приборов и измерительных устройств; поддержка навигации на центр пробной площади; картирование на пробных площадях; измерение деревьев (высота, диаметр, профиль ствола); контроль данных в полевых условиях; расчет вторичных и производных переменных с помощью заранее определенных моделей и встроенных функций; постстратификация, агрегирование, классификация и переклассификация данных; статистическая обработка данных.

Кроме того, у ФГБУ «Рослесинфорг» отсутствуют достаточные мощности для выполнения всего комплекса работ самостоятельно. Ввиду обеспеченности серверами, средствами хранения данных только на 36 % Учреждением со сторонними организациями заключены за счет средств федерального бюджета договоры на обработку большого массива данных ДЗЗ при подготовке референсных карт-схем лесов в 2022 году на сумму 38,0 млн рублей, в 2023 году – на 24,8 млн рублей.

Объем данных ДЗЗ с российских космических аппаратов, предоставляемых на безвозмездной основе Госкорпорацией «Роскосмос» в рамках соглашения о взаимодействии⁶⁷, недостаточен.

Например, обеспеченность данными для проведения ДМ в проверяемый период составила от 46,2 до 73 %, при этом для непрерывного ДМ уменьшилась с 37,1 % в 2020 году до 32 % в 2023 году.

При рассмотрении сценария предоставления с 1 января 2025 года данных ДЗЗ от Госкорпорации «Роскосмос» на платной основе⁵⁸ ориентировочная стоимость данных ДЗЗ на примере объемов работ 2023 года дополнительно составит 243,7 млн рублей в год (расчетно).

8.2.4. При проведении оценки эффективности с применением критерия «Отсутствует дублирование выполнения и финансирования мероприятий ГИЛ и иных мероприятий, выполняемых на федеральном и региональном уровнях в рамках осуществления полномочий в области лесных отношений» установлено, что в ходе ГИЛ ФГБУ «Рослесинфорг» проводятся мероприятия, которые осуществляются также за счет средств федерального бюджета силами Рослесхоза и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в рамках иных полномочий. В связи с этим отмечается средний уровень эффективности.

В ходе проведения анализа мероприятий по сохранению лесов осуществляется⁵⁹ проверка качества выполнения арендаторами и учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов и качества устраниния выявленных нарушений лесоводственных требований и лесного законодательства.

Аналогичные проверки проводятся Рослесхозом в ходе осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органу государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области

57. Заключено Рослесхозом с Федеральным космическим агентством от 17 декабря 2021 г. № 129.

58. В связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 апреля 2024 г. № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Закон Российской Федерации от 20 августа 1993 г. № 5663-1 «О космической деятельности», предусматривающими предоставление данных ДЗЗ потребителям (пользователям), в том числе органам государственной власти, на платной основе (вступает в силу с 1 января 2025 года).

59. Пункт 3.4 Регламента ГИЛ № 556.

лесных отношений⁶⁰, финансовое обеспечение которого обеспечивается за счет средств федерального бюджета на содержание Рослесхоза, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений в рамках осуществления федерального государственного лесного контроля (надзора)⁶¹, финансируемого за счет субвенций из федерального бюджета.

Кроме того, осуществляемый в рамках ГИЛ анализ мероприятий по сохранению лесов, в рамках которого в том числе проверяется деятельность по воспроизводству лесов, проводится ФБУ «Российский центр защиты леса» в рамках государственной работы по государственному мониторингу воспроизводства лесов в ходе оценки качественных и количественных характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов⁶², финансируемой из федерального бюджета.

Оба мероприятия осуществляются путем проверки результатов выполненных работ на соответствие требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации.

Материалы по нарушениям лесного законодательства при проведении мероприятий по воспроизводству лесов, выявленным в ходе государственного мониторинга воспроизводства лесов и анализа мероприятий по сохранению лесов в рамках ГИЛ, направляются ФБУ «Российский центр защиты леса» и ФГБУ «Рослесинфорт» для их устранения в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы отдельные полномочия в области лесных отношений.

Полномочие на самостоятельное принятие решений по устранению фактов нарушений, выявленных в ходе ГИЛ (анализа мероприятий по сохранению лесов), и применению мер ответственности к виновным лицам относится к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

-
60. Рослесхоз согласно пункту 5.4.31 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736, осуществляет контроль за эффективностью и качеством исполнения переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса полномочий по осуществлению федерального государственного лесного контроля (надзора), а также осуществлению на землях лесного фонда охраны, защиты, воспроизводства лесов, лесоразведения.
61. Согласно пункту 2 Положения о федеральном государственном лесном контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1098 (далее – Положение о федеральном государственном лесном надзоре (контроле) № 1098), предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, нормативных правовых актов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов и лесоразведения. В соответствии с пунктом 9 Положения о федеральном государственном лесном надзоре (контроле) № 1098 объектами государственного контроля (надзора) являются деятельность контролируемых лиц и лесные участки, на которых осуществляется охрана, защита, воспроизводство лесов и лесоразведение.
62. В соответствии с частями 3 и 4 статьи 61.1 Лесного кодекса, пунктами 3 и 5 Порядка осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 13 июня 2023 г. № 359 (далее – Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов), государственный мониторинг воспроизводства лесов включает в себя: оценку изменения площади земель, на которых расположены леса; выявление лесов, требующих воспроизводства; оценку качественных и количественных характеристик лесных насаждений при воспроизводстве лесов.

Согласно Порядку проведения ГИЛ № 686⁶³ ДМ направлен на выявление признаков нарушений лесного законодательства при использовании лесов, в основном при осуществлении рубок лесных насаждений.

Вместе с тем проведение проверки использования лесов, включая установление и пресечение фактов незаконной заготовки древесины, также отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений при осуществлении ими федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны⁶⁴.

Выявление фактов нарушений лесного законодательства осуществляется при ДМ с использованием данных ДЗЗ, получаемых в основном от Госкорпорации «Роскосмос».

В ходе оценки характеристик лесов в рамках ГИЛ, финансируемой из федерального бюджета, собираются данные об объемах запаса и поглощения углерода лесами.

В рамках реализации важнейшего инновационного проекта государственного значения «Единая национальная система мониторинга климатически активных веществ»⁶⁵, направленного на уточнение данных Национального доклада о кадастре и обеспечение его международного признания и финансируемого за счет средств федерального бюджета⁶⁶, также собираются данные о запасах углерода в лесах.

Для этого планируется к 2030 году разместить на всей территории Российской Федерации сеть тестовых полигонов. В 2023 году ЦЭПЛ РАН в рамках соглашения⁶⁷ за счет средств федерального бюджета на сумму 100,0 млн рублей осуществил размещение 120 лесных полигонов, а также подготовку методической документации по наземной оценке характеристик лесов и сбору данных о запасах углерода почв.

-
- 63. Пунктом 38 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686 (далее – Порядок проведения ГИЛ № 686), предусмотрено, что при ДМ учету подлежат лесные участки, предоставленные в пользование для видов использования лесов, определенных статьями 29, 29.1, 43–46 Лесного кодекса, а также рубки лесных насаждений в соответствии со статьей 16 Лесного кодекса.
 - 64. В соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 83 Лесного кодекса осуществление федерального государственного лесного контроля (надзора), лесной охраны в лесах, расположенных на землях лесного фонда, передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.
 - 65. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2022 г. № 3240-р (далее – ВИП ГЗ).
 - 66. Подведомственному Росгидромету ФГБУН «Центр по проблемам экологии и продуктивности лесов Российской академии наук» (далее – ЦЭПЛ РАН) в 2023 году предоставлен грант из федерального бюджета в форме субсидии в соответствии с пунктом 4 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в рамках реализации ВИП ГЗ на разработку системы наземного и дистанционного мониторинга пулов углерода и потоков парниковых газов на территории Российской Федерации, обеспечения создания системы учета данных о потоках климатически активных веществ и бюджете углерода в лесах и других наземных экологических системах.
 - 67. Заключено с ФГБУ «Рослесинформ» от 19 апреля 2023 г. № ВИП ГЗ/23-21.

Согласно письму Росгидромета⁶⁸, информация, полученная в рамках реализации ВИП ГЗ, будет использоваться для подготовки Национального доклада о кадастре, поскольку она существенно дополнит материалы ГИЛ, а для обеспечения возможности использования данных ГИЛ необходимо внести изменения в методику количественного определения объема поглощений парниковых газов⁶⁹.

В настоящее время наблюдение и оценка состояния лесов осуществляются посредством тематического мониторинга лесов: государственного мониторинга воспроизводства лесов, государственного лесопатологического мониторинга, мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, дистанционного мониторинга использования лесов. Проведение указанных видов мониторинга не имеет комплексного характера и осуществляется с использованием неактуальных данных о лесах, что влияет на достоверность их результатов.

При этом пунктом 12 Основ государственной политики в лесном хозяйстве, действующих с 2013 года, установлено, что для решения задачи повышения эффективности управления лесным сектором предусматривается модернизация системы лесоустройства, ГИЛ и мониторинга лесов.

По результатам проверки определено, что при создании единой лесоучетной системы на основе ГИЛ и лесоустройства с применением современных технологий в области искусственного интеллекта, ДЗЗ и беспилотной авиации экономический эффект в виде экономии федеральных средств составит около 42 млрд рублей⁷⁰ за 10 лет (расчетно).

Таким образом, по результатам проведенного аудита эффективность использования федеральных и иных ресурсов на осуществление ГИЛ оценена как низкая. Это обусловлено отсутствием изначально определенных задач практического применения ГИЛ и «поиском» потребителей и возможных целей использования уже полученных результатов. Проведение ГИЛ не обеспечивает актуализацию данных о лесных ресурсах. Повысить эффективность использования ресурсов, направляемых на ГИЛ, невозможно без пересмотра подходов к ее осуществлению.

68. Письмо Росгидромета от 5 апреля 2024 г. № 30-03679/24и, поступившее в ответ на запрос Счетной палаты от 1 апреля 2024 г. № ЗИ10/1039/10-03.

69. Утверждена приказом Минприроды России от 27 мая 2022 г. № 371.

70. Размер экономии определен как разница между суммарной стоимостью проводимых в настоящее время работ (таксации и ГИЛ) и стоимостью лесоучетных работ по новой технологии (56,3 млрд рублей – 14,3 млрд рублей).

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Формирование целей и приоритетов развития лесного комплекса в Российской Федерации осуществляется в настоящее время при недостаточно актуальной информации о лесных ресурсах.

По состоянию на 1 января 2024 года по результатам проведения лесоустройства актуализированы сведения только о 17 % площади земель лесного фонда, которая составляет 1,1 млрд га.

10.2. Две существующие в Российской Федерации лесоучетные работы:

а) государственная инвентаризация лесов и б) лесоустройство – не имеют комплексного характера, в связи с чем информация о лесных ресурсах разнится.

Так, проверкой установлено несоответствие сведений о запасах древесины страны по данным ГИЛ и государственного лесного реестра. По данным ГИЛ, запас составляет 113,1 млрд куб. м, что на 37 % больше, чем по данным реестра, формируемого на основании материалов лесоустройства.

Кроме того, указанные работы не обеспечены современными технологиями, позволяющими оперативно получать актуальные данные о лесах при сокращении расходов федерального бюджета на их проведение.

10.3. ГИЛ в части оценки характеристик лесов не обеспечивает актуализацию информации о лесном фонде страны, содержащейся в государственном лесном реестре, ведение которого с 1 января 2025 года должна обеспечить федеральная государственная информационная система лесного комплекса, призванная повысить цифровизацию отрасли.

10.4. К последствиям использования недостоверных данных о лесах относятся: необоснованное планирование и ведение лесного хозяйства, снижение качества мониторинга использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; неточность сведений о лесах, предоставляемых для международной отчетности.

10.5. Проверкой выявлено, что планирование объема субсидии на финансовое обеспечение ГИЛ в проверяемый период осуществлялось Рослесхозом с недостатками, в том числе недостаточно обоснованно, поскольку показатели объема работ (количество отчетов, площадь земель) не отражают их содержание. Нормативные затраты на единицу работы рассчитаны от «обратного», исходя из доведенного

Минфином России объема финансового обеспечения, а не из реальной потребности в затратах в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

10.6. В ходе анализа проведения ГИЛ отмечено наличие в составе ГИЛ работ, не связанных с оценкой состояния лесных ресурсов (ДМ и анализ мероприятий по сохранению лесов), что обуславливает отвлечение средств с оценки характеристик лесов на иные мероприятия.

При этом данные работы представляют собой дистанционный и наземный контроль за соблюдением действующего законодательства при проведении мероприятий по использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, что является частью федерального государственного лесного контроля (надзора), полномочия по проведению которого на землях лесного фонда осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Работа по возмещению ущерба, выявленного в ходе ДМ с 2010 года на сумму 67 842,1 млн рублей, остается недостаточно результативной. Возврат средств обеспечен на сумму 110,1 млн рублей. Указанное обусловлено значительным временным интервалом между фактом совершения незаконной рубки и фактом ее обнаружения, а также невозможностью предъявления требований о взыскании вреда к лицам, в действиях которых не установлен умысел в совершении виновных действий.

10.7. Использование бюджетных средств и иных ресурсов на проведение ГИЛ недостаточно эффективно.

10.7.1. Результаты основного мероприятия ГИЛ по оценке характеристик лесов, на проведение которого с 2008 года израсходованы средства федерального бюджета в размере 7 060,5 млн рублей, не применяются или применяются частично в установленных нормативными правовыми актами целях, в том числе для формирования Национального доклада о кадастре, внесения информации в государственный лесной реестр, федеральную государственную информационную систему лесного комплекса и при осуществлении мониторинга в части охраны, защиты и воспроизводства лесов.

10.7.2. При достижении запланированных показателей государственного задания и полной оплате работ по ГИЛ выявлены факты частичного невыполнения показателей по оценке характеристик лесов (количество размещенных пробных площадей и таксационно-десифровочных участков), установленных в технических заданиях к государственным заданиям.

10.8. При использовании бюджетных средств допущены нарушения и недостатки в части применения законодательства о контрактной системе, бухгалтерском учете, расчетах по подотчетным суммам. Установлены факты оплаты услуг при отсутствии документов, их подтверждающих, ненадлежащий контроль за результатами использования субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, а также нарушения при учете и использовании федерального имущества.

11. Требования в адрес объектов контрольного мероприятия, предложения (рекомендации)

11.1. Направить представления Счетной палаты руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг» с требованиями принять меры по устранению выявленных недостатков, по устранению причин и условий выявленных нарушений и недостатков в срок до 31 января 2025 года.

11.2. Направить обращение Счетной палаты в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для проведения надзорных мероприятий в отношении заключения государственных контрактов по организации экспедиционных и полевых работ в труднодоступной местности в целях выполнения государственного задания филиалами ФГБУ «Рослесинфорг» по ГИЛ и оплаты услуг за счет средств федерального бюджета при отсутствии подтверждающих их оказание документов (материалов) и рассмотрения вопроса о применении мер прокурорского реагирования.

11.3. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации с предложением поручить Правительству Российской Федерации в возможно короткий срок обеспечить создание единой системы лесоучетных работ на основе ГИЛ и лесоустройства с внесением соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации.

11.4. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации с рекомендацией поручить Минприроды России совместно с Рослесхозом в срок до 1 июля 2025 года:

- обеспечить подготовку Национального доклада о кадастре с использованием полученных в ходе ГИЛ данных оценки характеристик лесов;
- подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части исключения из состава ГИЛ ДМ и анализа мероприятий по сохранению лесов, которые предусматривают проверочные мероприятия, проводимые также в рамках иных полномочий.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

© Счетная палата Российской Федерации, 2024