



2023

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Аудит системы мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, а также охраны лесов от пожаров за 2020–2021 годы и истекший период 2022 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 20 декабря 2022 года



Сергей Мамедов

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель мероприятия

Проверить организацию мониторинга, учета лесных ресурсов, охраны лесов от пожаров и процессов использования средств федеральных и иных ресурсов, а также эффективность расходов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации.

Ключевые результаты мероприятия

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) провела проверку организации мониторинга, учета лесных ресурсов, охраны лесов от пожаров, проанализировала результаты деятельности федеральных и региональных органов власти в этой сфере с учетом объемов финансового обеспечения мероприятий.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о том, что мониторинг лесов характеризуется недостатками организационного характера, в том числе обусловленными несовершенством действующего законодательства.

Установлены факты неприменения результатов государственного мониторинга воспроизводства лесов, лесопатологического мониторинга, нарушения и недостатки в части организации и проведения мониторинга пожарной опасности в лесах.

Передача полномочий по лесоустройству на федеральный уровень не решила вопрос его фрагментарности и обозначила проблему недостаточности финансового обеспечения. Коллизия положений Лесного кодекса не позволяет реализовать одно из мероприятий лесоустройства по закреплению на местности лесничеств.

В целом проведенный на основе критериев эффективности анализ расходования средств и реализации мероприятий по развитию и функционированию системы мониторинга и учета лесных ресурсов показал недостаточную степень эффективности.

В последние годы вопросам финансового обеспечения и нормативно-правового регулирования охраны лесов от пожаров уделяется большое внимание. Вместе с тем результаты контрольного мероприятия показывают, что в данной области имеются системные проблемы.

В 2021 году в сравнении с 2017 годом расходы на охрану лесов от пожаров в субъектах Российской Федерации за счет всех источников увеличились в 2,1 раза и составили 24,3 млрд рублей. Площадь лесных пожаров при этом возросла в 2,2 раза, до 9,9 млн га. Оперативность тушения лесных пожаров в первые сутки составила по итогам 2021 года 76,3 %, что на 1,8 % меньше, чем в 2020 году.

Проверки в регионах показали, что результативность охраны лесов от пожаров обусловлена влиянием различных факторов. В том числе на объектах контроля установлены факты ненадлежащего качества планирования и исполнения противопожарных мероприятий, недостатки противопожарного обустройства лесов, мониторинга пожарной опасности в лесах, отмечено несовершенство правового обеспечения в части реализации мероприятий по привлечению на основании соглашений сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) в лесах, а также осуществления финансирования указанных мероприятий.

На распространение лесных пожаров влияют также зоны контроля тушения лесных пожаров, в которых решениями комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС допускается не тушить пожары. Оценка планируемого финансового обеспечения мероприятий по охране лесов от пожаров показала, что сокращение с 2023 года указанных зон не обеспечено соответствующими средствами из федерального бюджета.

Необходимо решить вопрос определения механизма расчета ущерба, наносимого лесными пожарами. Имеющаяся отраслевая отчетность в области лесного хозяйства не дает объективной информации о его размере. Ее данные показывают, что при увеличении площади лесных пожаров за последние пять лет в 2,2 раза ущерб от них сократился в 3 раза.

Анализ развития информатизации лесного хозяйства Российской Федерации показал, что функционирующие автоматизированные информационные системы (далее также – АИС) в области охраны лесов от пожаров имеют недостатки в части организации автоматизированной информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров Федерального агентства лесного хозяйства (далее – ИСДМ-Рослесхоз) как прогностического инструмента обнаружения и учета возгораний, дублирования функционала федеральных и региональных АИС, размещения в них недостоверных данных.

Выявлены проблемы функционирования Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, а также обеспечения технической поддержки ее пользователей. Имеются нарушения и недостатки в части бухгалтерского учета объектов интеллектуальной собственности, а также финансового обеспечения их развития.

В ходе проверки на объектах контроля установлены нарушения, которые обусловлены ненадлежащим применением норм бюджетного и лесного законодательства, в том числе неэффективное расходование бюджетных средств, неэффективное использование имущества, а также недостатки нормативно-правового регулирования.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показал, что на предстоящие десятилетия поставлены амбициозные задачи по повышению поглощающей способности лесов. Однако целевые показатели в этой области в рамках документов стратегического планирования не соотносятся друг с другом. Не созданы условия для реализации лесоклиматических проектов.

Наиболее значимые выводы

Для повышения качества государственного управления в области лесного хозяйства органам государственной власти федерального и регионального уровней следует обеспечить: совместную проработку вопросов совершенствования подходов к проведению мониторинга лесов с акцентом на необходимости использования его результатов; комплексный подход к проведению лесоустройства в лесничествах с соответствующим финансовым обеспечением; повышение качества государственного управления в части охраны лесов от пожаров, а также эффективности расходования средств, направляемых на мониторинг, учет лесов и охрану лесов от пожаров.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

В рамках контрольного мероприятия Счетная палата подготовила ряд предложений, в том числе:

- 1) Правительству Российской Федерации поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
 - внесению изменений в законодательство в части установления возможности привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах и тушения лесных пожаров при введении режимов ЧС местного и регионального уровней;
 - определению механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах;

- 2) Минприроды России в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
- изменению Типовой формы лесного плана субъекта Российской Федерации¹ для конкретизации мероприятий по охране лесов от пожаров в разрезе лесничеств;
 - устранению правовой неопределенности, которая не позволяет осуществлять мероприятие по закреплению на местности границ лесничеств.

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

1. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации утверждена приказом Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 (далее – Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации).

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.1.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность объектов контрольного мероприятия по организации и использованию системы мониторинга и учета лесных ресурсов, в том числе бюджета углерода в лесах, охраны лесов от пожаров, а также по исполнению нормативных правовых актов и иных документов, регламентирующих указанные вопросы.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва).
- Федеральное агентство лесного хозяйства (г. Москва).
- Федеральное бюджетное учреждение «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» (Московская область, г. Пушкино).
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Рослесинформ» (г. Москва) (с выездом в филиал, расположенный в Красноярском крае, г. Красноярск).
- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (г. Москва).
- Министерство природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области (Архангельская область, г. Архангельск).
- Министерство лесного хозяйства Красноярского края (Красноярский край, г. Красноярск).
- Министерство экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) (Республика Саха (Якутия), г. Якутск).
- Министерство природопользования Рязанской области (Рязанская область, г. Рязань).

4. Сроки проведения контрольного мероприятия

С 1 апреля по 20 декабря 2022 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Проверить организацию мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, в том числе бюджета углерода в лесах, а также охраны лесов от пожаров и процессов расходования федеральных и иных ресурсов на указанные направления.

5.2. Цель 2. Оценить эффективность использования ресурсов, направленных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, с учетом рисков ее снижения.

Критерии оценки эффективности

В рамках контрольного мероприятия применялись следующие критерии эффективности:

- запланированные результаты выполнения мероприятий по мониторингу и учету лесных ресурсов достигнуты;
- данные мониторинга и учета своевременно используются при планировании, проведении мероприятий в области лесного хозяйства, а также для определения углеродного баланса;
- данные мониторинга и учета актуальны и достоверны;
- обеспечена консолидация данных мониторинга и учета;
- отсутствует дублирование процессов мониторинга и учета;
- необходимость дополнительных ресурсов для осуществления мониторинга и учета отсутствует.

6. Проверяемый период деятельности

2020–2021 годы и истекший период 2022 года (при необходимости – более ранние периоды).

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Лесные насаждения в Российской Федерации занимают 46,3 % площади страны, или 1 145,8 млн га, и обеспечивают выполнение экономической, социальной и экологической функций, включая высокий объем поглощения парниковых газов.

Функционирование системы лесного хозяйства осуществляется на основе долгосрочного планирования лесохозяйственной деятельности субъектов Российской Федерации сроком на 10 лет. В его основе лежит учет лесов как объекта федеральной

собственности. Он ведется для организации охраны, защиты, воспроизводства лесов, их рационального использования, а также контроля за изменениями лесного фонда и обеспечения достоверными сведениями о лесах государства и общества. Учет осуществляется посредством лесоустройства, государственной инвентаризации лесов и с помощью информационных систем.

Мониторинг является элементом государственного управления в сфере лесного хозяйства посредством наблюдения, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда. Он включает в себя государственный мониторинг воспроизводства лесов, государственный лесопатологический мониторинг, мониторинг пожарной опасности в лесах, дистанционный мониторинг использования лесов.

Леса подлежат охране от пожаров. В зависимости от экономического, экологического значения лесов и их природной пожарной опасности выделяются зоны охраны лесов от пожаров различными способами (с использованием наземных, авиационных или космических средств).

Контрольное мероприятие проведено в виде аудита эффективности (использовались результат-ориентированный, системно-ориентированный, проблемно-ориентированный подходы) и финансового аудита.

При формировании аудиторских доказательств были проанализированы документы, расчеты и информация, представленные по месту нахождения объектов контроля, документы из справочных правовых систем, государственной интегрированной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» и информационных систем в сфере лесного хозяйства, а также использованы результаты работы эксперта².

8. Результаты контрольного мероприятия

8.1. Проверка организации мониторинга и учета лесных ресурсов Российской Федерации, в том числе бюджета углерода в лесах, а также охраны лесов от пожаров и процессов расходования федеральных и иных ресурсов на указанные направления

Леса находятся в постоянной динамике под влиянием человека и естественных сил природы. За три года площадь земель лесного фонда Российской Федерации

2. Государственный контракт от 2 июня 2022 г. № 5-к.

сократилась на 0,4 млн га. Общий запас древесины в России на 1 января 2022 года составил 79,1 млрд куб. м, по сравнению с началом 2019 года он уменьшился на 0,2 %³.

Площадь лесов, которые требуют восстановления, ежегодно увеличивается. За три года она выросла на 0,2 % и на 1 января 2022 года составила 35,3 млн га⁴.

Неудовлетворительно и общее санитарное и лесопатологическое состояние лесных насаждений. На 1 января 2022 года насчитывается 10,8 млн га погибших и поврежденных лесных насаждений, из них по причине лесных пожаров – 53,7 %⁵.

Указанное свидетельствует о том, что в России не обеспечивается сохранение ресурсно-экологического потенциала лесов.

8.1.1. Государственный мониторинг воспроизводства лесов⁶ и государственный лесопатологический мониторинг⁷ представляют собой систему наблюдений за лесами, в которых проводится или требуется воспроизводство, за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов, а также оценку и прогноз происходящих в них изменений.

На проведение мониторинга в области воспроизводства лесов в рамках финансового обеспечения выполнения подведомственным Рослесхозу ФБУ «Рослесозащита» государственного задания предусмотрены средства федерального бюджета в размере 317,6 млн рублей на 2020 год, 354,7 млн рублей – на 2021 год, 324,1 млн рублей – на 2022 год; в области лесопатологического мониторинга – 764,5 млн рублей – на 2020 год, 832,4 млн рублей – на 2021 год, 839,5 млн рублей – на 2022 год.

С учетом превышения⁸ в 2012–2020 годах площади выбытия лесных насаждений над площадью их прироста (31,5 %) в субъектах Российской Федерации в последующие годы прогнозируется сокращение указанной разницы за счет увеличения площадей лесовосстановления в рамках реализации федерального проекта «Сохранение лесов» и дальнейшего отнесения этих площадей к землям, на которых расположены леса.

В организации вышеперечисленных видов мониторинга имеются недостатки, которые обусловлены пробелами нормативно-правового регулирования, а также нарушениями при размещении в открытых источниках данных, в том числе:

-
3. По данным формы 3-ГЛР, формируемой на основании приказов Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514 и от 24 декабря 2021 г. № 1007 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра».
 4. По данным формы 1-ГЛР.
 5. По данным формы 10-ОИП «Сведения о повреждении и гибели лесов», утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.
 6. Статья 61.1 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс).
 7. Статья 60.5 Лесного кодекса.
 8. Согласно отчету о результатах работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов в Российской Федерации за 2021 год, сформированному ФБУ «Рослесозащита».

- в части государственного мониторинга воспроизводства лесов остается нерешенным вопрос нормативно-правового определения порядка использования результатов выявления земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, который отражен как системная проблема по результатам проведенного Счетной палатой контрольного мероприятия «Аудит эффективности мер по воспроизводству лесов в Российской Федерации за период 2019–2020 годов и истекший период 2021 года»⁹. Так, рекомендации по итогам инвентаризации фонда лесовосстановления, которые выдаются ФБУ «Рослесозащита» органам государственной власти субъектов Российской Федерации в форме ведомостей земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, не обязательны к применению и не являются основанием для внесения изменений в государственный лесной реестр¹⁰ (далее – ГЛР). Это обуславливает неприменение указанных результатов региональными органами государственной власти, что подтверждено проведенной проверкой текущего года в Архангельской, Рязанской областях, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия);
- при включении в статью 61 Лесного кодекса¹¹ оценки установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках в качестве нового вида работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов соответствующие изменения в Порядок № 59¹² Минприроды России не внесены. Это влечет отсутствие порядка осуществления такой оценки, а также формирования ее результатов;
- прогнозы санитарного и лесопатологического состояния лесов Российской Федерации на официальном сайте в сети Интернет Рослесхозом в 2020–2021 годах в нарушение пункта 11 Порядка осуществления государственного лесопатологического мониторинга¹³ не размещены¹⁴.

8.1.2. Дистанционный мониторинг использования лесов представляет собой анализ качества проведения и результативности мероприятий по использованию лесов и выявлению воздействия неблагоприятных факторов на леса, в том числе в результате нарушения законодательства, с использованием методов дистанционного

-
9. Письмо в Правительство Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 02-3527/10-03.
 10. Формируется на основании Порядка ведения государственного лесного реестра, утвержденного приказом Минприроды России от 7 июля 2020 г. № 491.
 11. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 12. Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов утвержден приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59 (далее – Порядок № 59).
 13. Утвержден приказом Минприроды России от 5 апреля 2017 г. № 156.
 14. Нарушение устранено объектом контроля.

зондирования¹⁵. На его проведение подведомственному Рослесхозу ФГБУ «Рослесинфорг» направлены субсидии в 2020 году в размере 119,1 млн рублей, в 2021 году – 203,2 млн рублей, в 2022 году – 113,3 млн рублей.

Фактически результаты мониторинга не используются ФГБУ «Рослесинфорг». Они передаются в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации для проверки нарушений законодательства и принятия мер.

Значительный временной интервал между совершением незаконной рубки и ее обнаружением не обеспечивает возможности своевременного принятия мер по реагированию на факты незаконных рубок в лесах, что снижает результативность дистанционного мониторинга использования лесов.

Так, на протяжении 10 лет результативность применения данных мониторинга крайне низкая. Возмещение средств составляет не более 0,2 % размера ущерба, выявленного в ходе дистанционного мониторинга использования лесов.

Осуществление указанного мониторинга было в том числе рассмотрено в качестве фактора, снижающего количество нарушений лесного законодательства. Однако анализ показал, что при многократном проведении дистанционного мониторинга на территории одних и тех же лесничеств отмечается разнонаправленная динамика показателей незаконной рубки. Например, по Каргопольскому лесничеству Архангельской области произошло увеличение площади незаконной рубки с 0,9 га в 2018 году до 3 373,8 га в 2020 году, а по Красноборскому лесничеству площадь незаконной рубки сократилась с 12,3 га в 2020 году до 0,6 га в 2021 году.

При проверке ФГБУ «Рослесинфорг» установлено использование программного обеспечения «Автоматизированное рабочее место дистанционный мониторинг» без признания в бухгалтерском учете в составе группы нематериальных активов¹⁶.

8.1.3. Охрана лесов от пожаров¹⁷ включает в себя выполнение мер пожарной безопасности в лесах, в том числе мониторинг пожарной опасности, предупреждение пожаров в лесах, утверждение планов тушения и непосредственно тушение лесных пожаров.

Мониторинг пожарной опасности в лесах¹⁸ включает в себя организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств; наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами; организацию

15. Пункт 37 Порядка проведения государственной инвентаризации лесов, утвержденного приказом Минприроды России от 27 сентября 2021 г. № 686.

16. Нарушение пункта 7 Федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Основные средства», утвержденного приказом Минфина России от 31 декабря 2016 г. № 257н.

17. Статьи 51 и 53 Лесного кодекса.

18. Статья 53.2 Лесного кодекса.

патрулирования лесов; прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

На федеральном уровне¹⁹ подведомственным Рослесхозу ФБУ «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана» (далее – ФБУ «Авиалесоохрана») в рамках указанного мониторинга за счет субсидии на выполнение государственного задания (на 2020 год выделено 165,7 млн рублей, на 2021 год – 219,3 млн рублей, на 2022 год – 382,3 млн рублей) осуществляются авиационное патрулирование лесов на землях особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) федерального значения Байкальской природной территории; функции специализированной диспетчерской службы; контроль за достоверностью сведений о лесных пожарах в регионах.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений выполняют мониторинг пожарной опасности в лесах на землях лесного фонда. Также ими осуществляются наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами, прием и учет сообщений, оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности и лесных пожарах. В 2020 году на указанные цели из федерального бюджета выделены субвенции²⁰ на сумму 5 106,4 млн рублей, в 2021 году – 4 150,7 млн рублей, в 2022 году – 5 969,6 млн рублей. При недостаточности финансового обеспечения используются средства региональных бюджетов и внебюджетные средства государственных учреждений субъектов Российской Федерации.

Наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами организованы не должным образом, о чем свидетельствуют следующие недостатки:

- неустановление Минприроды России, к чьей компетенции²¹ относятся вопросы нормативно-правового регулирования, правил пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды²², а также нормативов противопожарного обустройства лесов²³;
- различие данных о площадях лесопожарного зонирования, предусмотренных лесными планами субъектов Российской Федерации, ГЛР, утверждаемых приказами Рослесхоза

19. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса.

20. В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

21. В соответствии с пунктами 5.2.135 и 5.2.139 Положения о Минприроды России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219, а также пунктами 2, 6, 22 Правил пожарной безопасности в лесах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614.

22. Действует приказ Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды».

23. Действует приказ Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов».

- до формирования данных ГЛР (1 марта) (Республика Саха (Якутия)²⁴, Архангельская, Рязанская области, Красноярский край). Некорректность данных о лесопожарном зонировании регионов влияет на разработку планов тушения лесных пожаров, а также на качество контроля Рослесхозом за осуществлением субъектами Российской Федерации мониторинга пожарной опасности в лесах (внесение недостоверных данных о лесопожарном зонировании ФБУ «Авиалесоохрана» в ИСДМ-Рослесхоз);
- невыполнение в ряде регионов²⁵ приказа Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 в отношении необходимости применения федеральных классов пожарной опасности (далее – КПО) в лесах в зависимости от условий погоды, отраженных в ИСДМ-Рослесхоз²⁶. Указанное может повлечь как повышение кратности наземного и авиационного патрулирования и, соответственно, дополнительные затраты, так и ее снижение, что сказывается на результативности предупредительных мер по охране лесов от пожаров;
 - несоответствие времени определения КПО в текущие сутки²⁷ и времени начала наземного патрулирования лесов и осмотра лесов в целях обнаружения лесных пожаров на пожарных наблюдательных пунктах²⁸. Указанное влечет риск неактуальности данных, являющихся в регионах основой для назначения кратности патрулирования лесов, что может отразиться на своевременности обнаружения лесных пожаров;
 - неприменение в ряде регионов данных ИСДМ-Рослесхоз, что в отдельных случаях приводит к позднему обнаружению лесных пожаров, распространению их на больших площадях и, как следствие, росту затрат на их ликвидацию.

Одним из таких примеров является неиспользование специализированной лесопожарной организацией ГБУ Рязанской области «Пожлес» отраженных в ИСДМ-Рослесхоз сведений о пожарах, возникших на территории Колесниковского и Бусаевского участковых лесничеств в августе 2022 года на площади 343,6 га, а также некорректных данных²⁹ в адрес Рослесхоза о пожарной опасности и пожарах в лесах.

-
24. Например, на 2022 год площадь зоны авиационного обнаружения и тушения в Лесном плане Республики Саха (Якутия) установлена в размере 20,49 тыс. га, в ГЛР – 30,6 тыс. га, приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 – 41,5 тыс. га, площадь зоны космического мониторинга – 231,2 тыс. га, 220,2 тыс. га, 207,4 тыс. га соответственно, площадь зоны наземного обнаружения и тушения – 0,3 тыс. га, 0,8 тыс. га, 0,6 тыс. га соответственно.
25. В том числе в Красноярском крае, Республике Саха (Якутия), Рязанской области.
26. В ходе выборочной проверки правильности установления КПО в 20 регионах по состоянию на 30 июня 2022 года (447 районов) установлено несоответствие КПО в 26 % случаев.
27. Предусмотрено приказом Рослесхоза от 5 июля 2011 г. № 287 (по состоянию на 12–14 часов прошедших суток).
28. Определено Порядком осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров, утвержденным приказом Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 (с 6 до 11 часов текущих суток).
29. Данные должны представляться в Рослесхоз в порядке, предусмотренном Правилами осуществления контроля за достоверностью сведений о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2011 г. № 687.

Непринятие соответствующих мер повлекло потерю³⁰ лесных насаждений в объеме 4 489,6 куб. м.

Анализ организации системы обнаружения и учета лесных пожаров показал, что имеются следующие недостатки.

- Отсутствие развития ИСДМ-Рослесхоз на протяжении более чем трех лет. Это обуславливает недостаточную результативность указанной АИС как системы обнаружения и учета лесных пожаров в рамках лесопожарного мониторинга.

При патрулировании лесов в субъектах Российской Федерации доля подтверждения лесного пожара на обнаруженных ИСДМ-Рослесхоз «термоточках» низкая. Например, в 2020 году при патрулировании не подтвердились факты лесного пожара по 23 386 из 29 588 «термоточек», или 79 %.

Указанное приводит к дополнительным расходам бюджетов субъектов Российской Федерации на мониторинг пожарной опасности в лесах и отвлечению сил и средств для осуществления патрулирования лесов. Только на территории Красноярского края в 2020 году такие расходы составили 47,1 млн рублей.

- Отсутствие модернизации блока моделирования развития пожара³¹ подсистемы автоматизированной подготовки рекомендаций по организации мониторинга и тушения лесных пожаров ИСДМ-Рослесхоз с 2018 года.
- Нефункционирование с 2019 года в ИСДМ-Рослесхоз модуля грозопеленгации, который является эффективным инструментом прогностического определения³² мест грозовой активности и координат возможных пожаров. При этом, например, согласно многолетним наблюдениям³³, среднее количество лесных пожаров в лесах Республики Саха (Якутия), возникших от гроз, составляет 87,9 % от общего числа лесных пожаров в регионе и 95,9 % общей площади лесных пожаров.

Всего ФБУ «Авиалесоохрана» на территории 22 регионов размещено 32 станции регистрации молниевых разрядов «Верея-МР». В ходе контрольного мероприятия установлены факты непринятия мер по обеспечению сохранности указанного имущества, числящегося на балансе учреждения, общей первоначальной стоимостью 1,7 млн рублей, в связи с чем существуют риски его утраты³⁴.

30. Акты о пожарах № 7-2 и № 7-3 от 23 сентября 2022 г.

31. Предназначен для оперативного прогноза распространения лесного пожара и предварительной оценки возможного ущерба от пожаров объектам инфраструктуры.

32. Инструмент прогнозирования на основе перспективных методов (математических моделей и вероятностных критериев) с использованием технологии дистанционного зондирования и геоинформационных систем.

33. По данным ИСДМ-Рослесхоз и региональной системы мониторинга пожарной опасности на территории Республики Саха (Якутия) за 2017–2021 годы.

34. Договоры ответственного хранения в отношении указанных станций не оформлены.

Также проверка показала, что на территории субъектов Российской Федерации грозопеленгаторы отключены. Информация о грозовой активности в лесопожарные центры регионов не поступает. Это снижает качество мониторинга пожарной опасности и оперативности обнаружения лесных пожаров от гроз. При этом среднее количество лесных пожаров, возникших от гроз, только в лесах Красноярского края в период с 2016 по 2021 год составляет 50,5 % общего числа лесных пожаров, а средняя площадь таких пожаров – 90,3 % площади лесных пожаров региона.

- Осуществление дистанционного зондирования Земли из космоса в том числе с помощью космических аппаратов отечественного производства, которые не обеспечивают потребности для работы ИСДМ-Рослесхоз в полном объеме как по количеству, так и по качеству данных космической съемки.

Вышеизложенное не обеспечивает реализацию положений Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года³⁵.

- Отсутствие координации между ИСДМ-Рослесхоз и региональными АИС по мониторингу пожарной опасности и учету лесных пожаров. Из 17 указанных АИС, используемых в субъектах Российской Федерации, только 23,5 % скоординированы с ИСДМ-Рослесхоз³⁶.

Это влечет дублирование части функционала региональных АИС в области мониторинга пожарной опасности «Лесохранитель»³⁷, «Ясень-2»³⁸ с ИСДМ-Рослесхоз. Это относится, например, к учету информации по лесному пожару и загрузке данных мониторинга. При этом расходы на разработку, модернизацию и эксплуатацию указанных региональных АИС за 2020–2022 годы за счет средств регионального бюджета составили 44,4 млн рублей.

Существует риск нереализации с 1 января 2025 года Федерального закона № 3-ФЗ³⁹ в части представления регионами в Рослесхоз данных о пожарной опасности в лесах

35. Согласно Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р (далее – Стратегия развития лесного комплекса до 2030 года), в целях обеспечения раннего обнаружения лесных пожаров требует дальнейшего развития ИСДМ-Рослесхоз, функционирующая с использованием возможностей космической группировки спутников отечественного производства, обеспечивающих получение оперативной и актуальной информации о лесных пожарах.

36. Например, в Архангельской области необходимые для предоставления в ИСДМ-Рослесхоз сведения аккумулируются первоначально в региональной АИС «Мониторинг лесных пожаров в Архангельской области». Затем информация из указанной региональной АИС предоставляется в ИСДМ-Рослесхоз. Это ведет к увеличению временных, трудовых затрат, а также риску появления технических ошибок в связи с переносом данных в ручном режиме.

37. Применяется, например, в Самарской, Архангельской, Калужской, Орловской, Тверской областях, Пермском крае, Республике Крым.

38. Применяется, например, в Новосибирской области, Алтайском крае.

39. 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» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ).

и лесных пожарах в форме электронного документа (интеграция АИС) в связи с отсутствием финансирования и организации работы в указанном направлении.

- ИСДМ-Рослесхоз содержит 33 формы отчетности, которые не утверждены Рослесхозом. Указанные формы были разработаны в рамках контрактов по модернизации и сопровождению ИСДМ-Рослесхоз.
- Представление субъектами Российской Федерации недостоверных данных о площади лесных пожаров на их территориях в ИСДМ-Рослесхоз свидетельствует о невыполнении ими в полном объеме требований статьи 53.2 Лесного кодекса.

По результатам проверок достоверности сведений⁴⁰, осуществляемых ФБУ «Авиалесоохрана», отмечается, что доля недостоверно представляемой информации о площади лесных пожаров регионами увеличена в 2022 году на 13,1 % по сравнению с 2020 годом. Наибольшее отклонение – 58,1 % – установлено в отношении проверенной площади лесных пожаров в Иркутской области в 2022 году.

При организации и осуществлении патрулирования лесов выявлены следующие нарушения и недостатки:

- неустановление Рослесхозом в 2021 году при организации авиационных работ по охране лесов от пожаров на землях ООПТ федерального значения Байкальской природной территории маршрутов авиационного патрулирования лесов и кратности авиационного патрулирования лесов, сроков начала и окончания авиационного патрулирования лесов⁴¹, что повлекло невыполнение ФБУ «Авиалесоохрана» работы по мониторингу пожарной опасности;
- нарушение ФБУ «Авиалесоохрана» в 2022 году даты начала авиапатрулирования, установленной приказами по открытию пожароопасного сезона на землях ООПТ федерального значения, входящих в состав Байкальской природной территории⁴²;
- отсутствие форм отчетности ИСДМ-Рослесхоз, предусматривающих информацию о кратности наземного патрулирования⁴³, что не позволяет проводить анализ и контроль ее соблюдения;

-
40. В соответствии с Методикой проведения проверки достоверности сведений о площади лесных пожаров с использованием данных дистанционного зондирования Земли высокого пространственного разрешения, утвержденной приказом Минприроды России от 13 октября 2014 г. № 437.
41. Нарушение подпункта «г» пункта 17 Порядка организации и выполнения авиационных работ по охране лесов от пожаров, утвержденного приказом Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597 (далее – Порядок № 597).
42. Нарушение пункта 8 Порядка № 597, согласно которому авиационное патрулирование должно осуществляться в сроки, установленные органами государственной власти, органами местного самоуправления. Начало полетов с 1 июня 2022 г. на территории Баргузинского государственного заповедника (с задержкой на 16 суток), начало полетов с 1 июня 2022 г. на территории Байкало-Ленского заповедника (с задержкой на 46 суток).
43. Установлена приказом Минприроды России от 23 июня 2014 г. № 276 «Об утверждении порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров».

- сокращение в регионах фактической кратности авиационного патрулирования⁴⁴ в 2021 году по сравнению с 2020 годом на 3,7 %, а также ее несоблюдение (составила в 2021 году 53,1 % от расчетной кратности).

Также в ходе проверки выявлены нарушения требований федеральных законов № 44-ФЗ⁴⁵ и № 135-ФЗ⁴⁶ при осуществлении закупок в целях мониторинга пожарной безопасности в лесах на территории субъектов Российской Федерации:

- ГБУ Республики Саха (Якутия) «Якутская база авиационной охраны лесов» в аукционную документацию и 15 государственных контрактов на оказание авиационных услуг включены дополнительные условия, не связанные с предметом аукциона в электронной форме, а также приводящие к ограничению конкуренции. С 2021 года по сентябрь 2022 года указанные контракты заключены и оплачены на сумму 379,2 млн рублей;
- ГБУ Рязанской области «Пожлес» в извещении о проведении запроса котировок в электронной форме указан объект закупки⁴⁷ без учета классификации, установленной Общероссийским классификатором продукции (код ОКПД 2 62.02.30.000 «Услуги по технической поддержке информационных технологий»);
- ГБУ Рязанской области «Пожлес» в рамках государственного контракта от 21 марта 2022 г. № 0859200001122001836–01, заключенного на оказание услуг по расширению функциональных возможностей программного обеспечения, осуществлена приемка работ, не соответствующих условиям контракта.

Тушение лесного пожара включает⁴⁸ в себя обследование, локализацию и ликвидацию лесного пожара; осуществление мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения; выполнение взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара⁴⁹; наблюдение за локализованным лесным пожаром; его дотушивание и предотвращение возобновления.

На федеральном уровне⁵⁰ (подведомственным Рослесхозу ФБУ «Авиалесоохрана») тушение лесных пожаров осуществляется за счет субсидии на выполнение государственного задания (на 2020 год выделено 983,5 млн рублей, на 2021 год – 1 053,3 млн рублей, на 2022 год – 1 691,0 млн рублей) на землях ООПТ федерального

44. Определяется на основании приказа Минприроды России от 15 ноября 2016 г. № 597.

45. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

46. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

47. Извещение от 4 марта 2022 г. № 0859200001122001836 – оказание услуг по расширению функциональных возможностей программного обеспечения, установленного и используемого в ГБУ Рязанской области «Пожлес».

48. Часть 1 статьи 53.4 Лесного кодекса.

49. Технологическое мероприятие, которое имеет целью образование минерализованной полосы посредством энергии взрыва.

50. В соответствии со статьей 81 Лесного кодекса.

значения Байкальской природной территории, в том числе путем взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара и проведения мероприятий по искусственноому вызыванию осадков.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений⁵¹ тушение лесных пожаров осуществляется на землях лесного фонда с финансовым обеспечением в форме субвенций из федерального бюджета (в 2020 году – 3 989,2 млн рублей, в 2021 году – 4 982,6 млн рублей, в 2022 году – 3 180,6 млн рублей⁵²). При недостаточности финансирования используются средства региональных бюджетов и внебюджетные средства государственных учреждений регионов.

В организации тушения лесных пожаров установлены следующие нарушения и недостатки.

1. Одной из проблем системного характера является вопрос нормативно-правовой регламентации привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, а также финансирования работ, выполняемых привлеченными силами.

Осуществление на землях лесного фонда тушения лесных пожаров относится к переданным органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиям⁵³.

Тушение лесных пожаров и других ландшафтных (природных) пожаров на землях лесного фонда⁵⁴ осуществляется в том числе в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ⁵⁵, согласно которому привлечение сил и средств федеральных органов исполнительной власти, в частности ФБУ «Авиалесоохрана», предусмотрено на основании соглашений⁵⁶ для ликвидации ЧС федерального и межрегионального уровней (за исключением местного и регионального уровней).

В то же время механизм финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах в рамках указанных соглашений законодательно не определен.

51. В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса.

52. По данным формы 1-субвенции, утвержденной приказом Рослесхоза от 16 апреля 2012 г. № 141 «Об утверждении целевых прогнозных показателей, форм отчетов о расходах бюджета субъекта Российской Федерации, источником финансового обеспечения которого является субвенция, и о достижении целевых прогнозных показателей» (утратил силу с изданием приказа Рослесхоза от 10 марта 2022 г. № 123) (далее – форма 1-субвенции).

53. Пункт 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса.

54. Согласно части 5 статьи 51 Лесного кодекса.

55. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ).

56. В соответствии с Правилами привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1464.

Проверкой установлено, что в 2022 году на территориях Хабаровского края, Республики Саха (Якутия) и Рязанской области в результате пожаров, возникших в лесах, вводились режимы ЧС федерального и регионального уровней и привлекались силы и средства федеральных органов исполнительной власти для их ликвидации на основании заключенных с уполномоченными государственными учреждениями субъектов Российской Федерации государственных контрактов.

При этом в цену государственных контрактов, заключенных с подведомственным учреждением Рослесхоза (ФБУ «Авиалесоохрана») в рамках приносящей доход деятельности, включались накладные расходы в размере 20 %, а также рентабельность в размере 15 %. Это приводит к удорожанию мероприятий по тушению лесных пожаров.

2. Часть лесных пожаров с учетом установленных на основании решений региональных комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС зон контроля лесных пожаров⁵⁷ (в районе осуществления лесоавиационных работ в лесах, расположенных на труднодоступных и удаленных территориях) не тушится. Это является фактором, влияющим на размер площадей, пройденных огнем.

В 2022 году указанные зоны выделены на площади 505,4 млн га, что составляет 44,1 % площади земель лесного фонда, в 2021 году – 526,3 млн га (46 %), в 2020 году – 534,4 млн га (46,7 %).

Анализ принимаемых мер по тушению лесных пожаров на территории Республики Саха (Якутия) показал, что комиссией по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности Республики Саха (Якутия) (далее – КЧСиПБ Республики Саха (Якутия) принимались решения о прекращении мероприятий по тушению пожаров, на которые уже были израсходованы бюджетные средства в размере 13,2 млн рублей.

Принятие КЧСиПБ Республики Саха (Якутия) решений о приостановлении работ по тушению пожара в зоне контроля на землях лесного фонда создает риски увеличения площади пожаров, например, в Усть-Майском и Мирнинском лесничествах, что представлено на рисунке 1.

57. Согласно пункту 8.1 Правил тушения лесных пожаров, утвержденных приказом Минприроды России от 8 июля 2014 г. № 313 (далее – Правила тушения лесных пожаров), основанием прекращения, приостановки работ по тушению лесного пожара в зоне контроля является отсутствие угрозы населенным пунктам или объектам экономики в случаях, когда прогнозируемые затраты на тушение лесного пожара превышают прогнозируемый вред, который может быть им причинен. Прекращение, приостановка работ по тушению лесного пожара осуществляется на основании решения Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Рисунок 1

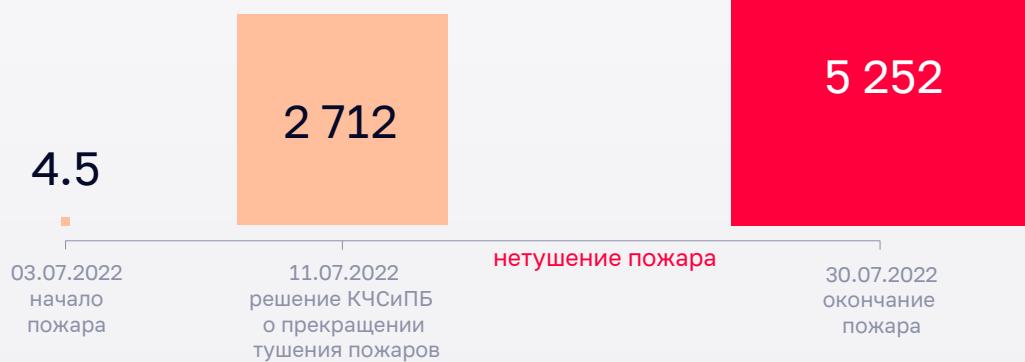
Динамика площади пожаров в результате приостановки работ по тушению пожара в зоне контроля на территории Республики Саха (Якутия)

га

Усть-Майское лесничество

7.9 млн руб.

потрачены на тушение пожара



Мирнинское лесничество

4.6 млн руб.

потрачены на тушение пожара



С учетом вступающих в силу с 1 марта 2023 года новых положений Правил тушения лесных пожаров⁵⁸, которые устанавливают основания для выделения зон контроля, площадь таких зон должна сократиться на 17,9 % (415 млн га расчетно). При этом сокращение зон контроля и увеличение зоны авиационного обнаружения и тушения не обеспечено соответствующим финансированием из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации⁵⁹. Это создает риски невыполнения Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 2022 г. № 382 «О мерах по сокращению площади лесных пожаров в Российской Федерации».

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2022 г. № 1409 утверждена методика расчета целевого показателя по ежегодному сокращению площади лесных пожаров на землях лесного фонда на период до 2030 года, а также ежегодные значения целевого показателя для регионов (далее – Методика № 1409).

Однако недостижение значений показателя в 2022–2029 годах не влияет на возможность достижения значения показателя в 2030 году (например, в результате низкого температурного режима и высокого уровня осадков).

Анализ сведений о площади лесных пожаров показал, что высшими должностными лицами 25 субъектов Российской Федерации в 2022 году не обеспечено достижение целевого показателя, определенного Методикой № 1409.

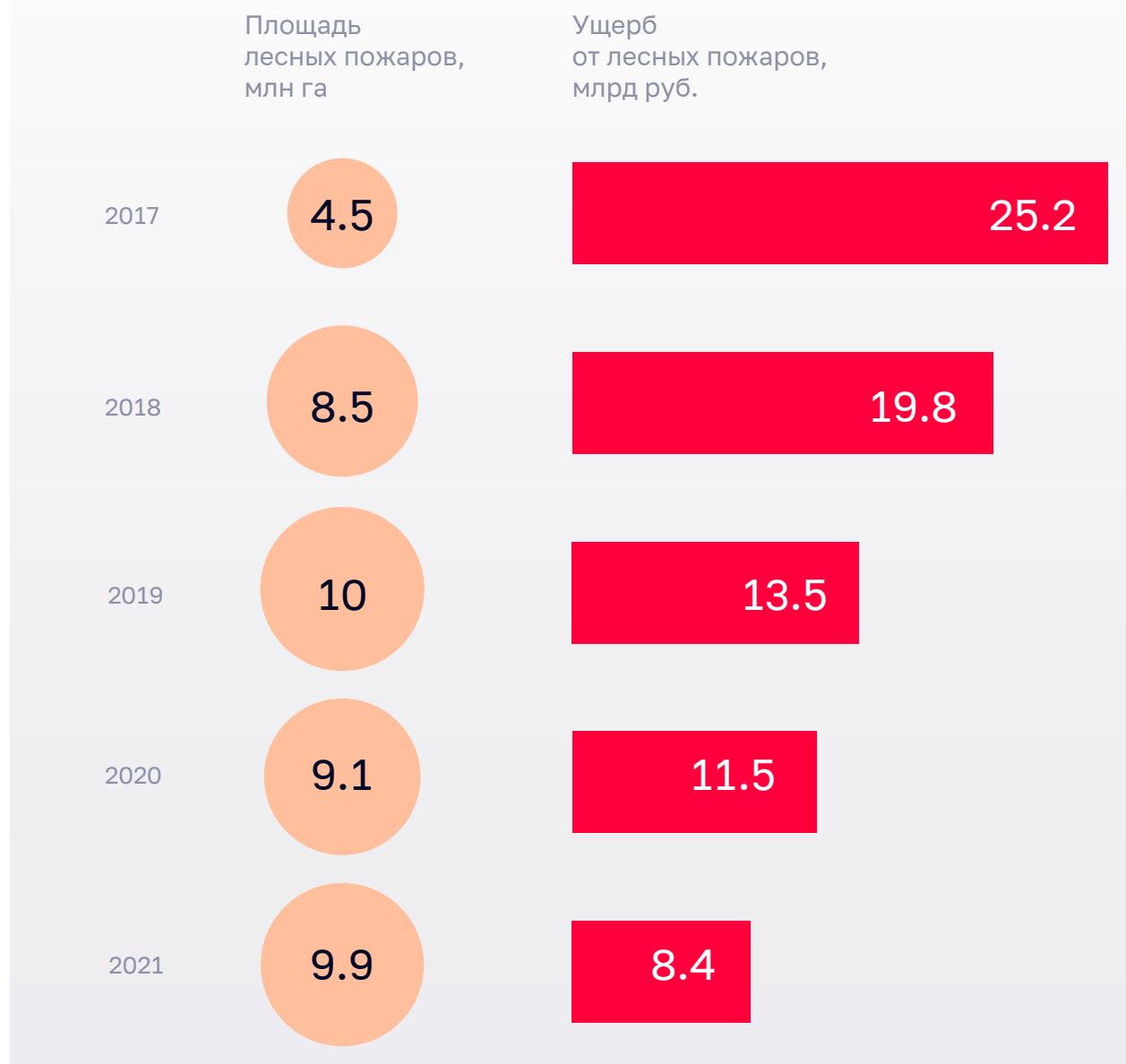
4. Остается нерешенным вопрос определения механизма расчета ущерба, нанесенного лесными пожарами, что препятствует получению объективной информации о размере этого ущерба. Так, при увеличении в 2021 году площади пожаров в лесах по сравнению с 2017 годом в 2,2 раза ущерб от них сократился в 3 раза ([рисунок 2](#)).

58. Утверждены приказом Минприроды России от 1 апреля 2022 г. № 244.

59. Проектом федерального бюджета на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов расходы на осуществление мер пожарной безопасности и тушение лесных пожаров предусмотрены в объеме 14 211,2 млн рублей, что соответствует уровню расходов 2022 года.

Рисунок 2

Сведения о площади лесных пожаров и размере ущерба от них



5. Нормативными правовыми актами⁶⁰ не предусмотрено установление мероприятий по охране лесов от пожаров и их плановых объемов в разрезе лесничеств. Это создает риски неназначения и, соответственно, невыполнения необходимого объема противопожарных мероприятий в отношении каждого лесничества.

60. Приказ Минприроды России от 27 февраля 2017 г. № 72 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений», устанавливающий Типовую форму лесного плана субъекта Российской Федерации.

6. Нормативами противопожарного обустройства лесов⁶¹ не предусмотрены такие меры, как распространение листовок с противопожарной тематикой, прокат и разработка аудио- и видеороликов на региональном телевидении, размещение статей на полосах газет. Это не способствует повышению осведомленности населения о проблемах и путях обеспечения пожарной безопасности в лесах.
7. При отсутствии контроля со стороны Рослесхоза за использованием имущества, находящегося в оперативном управлении ФБУ «Авиалесоохрана», учреждением допущено использование вертолетов Ми-8МТВ на цели, не соответствующие целям их приобретения⁶². Так, приобретенные за счет средств федерального бюджета два вертолета Ми-8МТВ стоимостью 1 079,7 млн рублей использовались в 2022 году ФБУ «Авиалесоохрана» для осуществления приносящей доход деятельности в целях тушения лесных пожаров на территории лесного фонда Республики Саха (Якутия)⁶³.
8. Длительность согласования с органами исполнительной власти и выделения в сентябре 2022 года дополнительных средств, запрошенных Рослесхозом в апреле 2022 года на сумму 283,3 млн рублей для выполнения ФБУ «Авиалесоохрана» взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесного пожара (на площади 50,7 км²), влечет риски неосвоения бюджетных средств в полном объеме в связи с отсутствием потребности в указанных мероприятиях, поскольку пожароопасный сезон в 2022 году в лесах практически завершен.
9. В ходе проверки планирования, исполнения и контроля за проведением противопожарных мероприятий в субъектах Российской Федерации выявлены нарушения и недостатки:
 - Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации⁶⁴ в части разработки сводных планов тушения пожаров на основании планов тушения по лесничествам (Республика Саха (Якутия), а также внесения в них изменений при корректировке информации о составе сил и средств пожаротушения (Красноярский край, Рязанская область);

61. Утверждены приказом Рослесхоза от 27 апреля 2012 г. № 174.

62. В соответствии с приказом Рослесхоза от 26 марта 2021 г. № 273 «О предоставлении в 2021 и 2022 годах субсидии из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в приобретение объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации» ФБУ «Авиалесоохрана» была предусмотрена субсидия из федерального бюджета на приобретение вертолетов Ми-8МТВ в целях осуществления взрывных работ для ликвидации лесных пожаров на территории Российской Федерации, выполняемых ФБУ «Авиалесоохрана» в рамках государственного задания.

63. В соответствии с подпунктом 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса полномочия Российской Федерации в области лесных отношений в части осуществления на землях лесного фонда охраны лесов (в том числе осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров, за исключением выполнения взрывных работ в целях локализации и ликвидации лесных пожаров и осуществления мероприятий по искусственноому вызыванию осадков в целях тушения лесных пожаров) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

64. Нарушение пунктов 2 и 12 Правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров на территории субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2011 г. № 378.

- порядка подготовки лесного плана субъекта Российской Федерации⁶⁵ в части внесения изменений в Лесной план субъекта Российской Федерации (Республика Саха (Якутия), Красноярский край) при корректировке лесопожарного зонирования⁶⁶;
- статьи 53 Лесного кодекса в части необходимости осуществления мер пожарной безопасности в лесах в объемах, предусмотренных в лесных планах субъектов Российской Федерации (Рязанская область⁶⁷, Республика Саха (Якутия)⁶⁸);
- порядков финансового обеспечения государственных заданий, установленных в регионах (Республика Саха (Якутия)⁶⁹), а также осуществления контроля за выполнением государственного задания (Республика Саха (Якутия)⁷⁰, Рязанская область⁷¹).

-
65. Утвержден приказом Минприроды России от 20 декабря 2017 г. № 692 «Об утверждении типовой формы и состава лесного плана субъекта Российской Федерации, порядка его подготовки и внесения в него изменений».
66. Например, в Республике Саха (Якутия) по зоне авиационного обнаружения и авиационного тушения в 2022 году расхождение площади земель лесного фонда между Лесным планом и приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 составило 20 992,8 тыс. га, между Лесным планом и формой 10-ГЛР – 10 094,2 тыс. га, по наземной зоне расхождение площади земель лесного фонда между Лесным планом и приказом Рослесхоза от 26 января 2022 г. № 22 составило 299,8 тыс. га.
67. Не обеспечено выполнение в 2020 году прочистки просек в объеме 5,8 км.
68. Не обеспечено выполнение в 2020 году прочистки и обновления просек в объеме 28,5 км; строительства лесных дорог – 11,5 км; их реконструкции – 50,0 км; строительства, реконструкции и эксплуатации пунктов сосредоточения противопожарного инвентаря – 2 единицы; в 2021 году – прокладки просек – 2,75 км; прочистки и обновления просек – 8,9 км; строительства лесных дорог – 77,1 км; их реконструкции – 75 км.
69. В нарушение пунктов 11 и 30 Порядка формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Республики Саха (Якутия) и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 13 октября 2015 г. № 370 (далее – Порядок формирования государственного задания № 370), объем финансового обеспечения выполнения государственных заданий ГАУ Республики Саха (Якутия) «Якутлесресурс» на выполнение государственных работ в 2020, 2021, 2022 годах рассчитывался при отсутствии утвержденных значений нормативных затрат на оказание части государственных работ (создание лесных дорог, предназначенных для охраны лесов от пожаров, прочистка просек, уход за противопожарными разрывами; установка шлагбаумов, устройство преград, обеспечивающих ограничение пребывания граждан в лесах в целях обеспечения пожарной безопасности, и др.).
70. Предусмотренный пунктом 45 Порядка формирования государственного задания № 370 контроль за выполнением государственного задания осуществлялся в Республике Саха (Якутия) в 2021 году по отдельным мероприятиям недостаточно эффективно. В отчет о выполнении государственного задания на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов, утвержденный приказом Министерства экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия) от 23 декабря 2020 г. № 01-05/1-835, ГАУ «Якутлесресурс» включены государственные работы, которые не были выполнены за счет субсидии на выполнение государственного задания: прочистка просек в объеме 8,9 км, прокладка просек в объеме 2,75 км.
71. Министерством природопользования Рязанской области ненадлежащим образом осуществлялись функции и полномочия учредителя государственных бюджетных учреждений в части контроля за выполнением государственного задания указанными учреждениями, предусмотренные пунктом 41 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении государственных учреждений Рязанской области и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Рязанской области от 16 сентября 2015 г. № 230. Так, в 2020 и 2022 годах проверки выполнения ГБУ РО «Пожлес» государственных заданий, утвержденных министром 26 декабря 2019 года и 30 декабря 2021 года, не осуществлялись. Правила осуществления контроля за выполнением подведомственными областному министерству государственными учреждениями государственного задания не установлены.

Вместе с тем анализ противопожарных мероприятий, предусмотренных планами тушения лесных пожаров по лесничествам, показал несоответствие их объема⁷² и мест проведения⁷³ тому, что предусмотрено государственными заданиями ГБУ Рязанской области «Пожлес».

10. В Рязанской области в 2022 году режим ЧС регионального уровня для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС введен по основаниям, не предусмотренным Правилами введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций⁷⁴.

Таким образом, решение о проведении маневрирования лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием на территории Рязанской области при выполнении работ по предупреждению и/или ликвидации ЧС в лесах принято Рослесхозом при отсутствии необходимых условий⁷⁵.

11. В результате лесных пожаров, произошедших в 2010 году на территории Спасского, Тумского и Клепиковского лесничеств Рязанской области, площадь, пройденная огнем, составила более 19,0 тыс. га.

В период с 2011 по 2015 год за счет средств федерального бюджета в сумме 595,1 млн рублей в Рязанской области заключено 73 государственных контракта и проведены работы по подготовке лесных участков для лесовосстановления (расчистке горельников) на площади 7,0 тыс. га.

С 2016 года государственные контракты на выполнение работ по ликвидации горельников на территории Рязанской области (на площади 12,0 тыс. га) не заключались.

В 2022 году на территории вышеуказанных лесничеств в результате лесных пожаров площадь, пройденная огнем, составила более 16,0 тыс. га.

Таким образом, непроведение мероприятий по расчистке горельников 2010 года создало риски возникновения лесных пожаров в 2022 году.

-
72. Так, государственным заданием ГБУ «Пожлес» на 2020 год в Солотчинском лесничестве предусмотрена установка только 15 шлагбаумов из 25, отраженных в Плане тушения лесных пожаров на территории указанного лесничества; не предусмотрено благоустройство трех зон отдыха в Можарском лесничестве, отраженное в Плане тушения лесных пожаров на территории лесничества. Объем прочистки противопожарных минерализованных полос в Нижне-Окском лесничестве предусмотрен государственным заданием ГБУ «Пожлес» на 2020 год на 15,26 км больше, чем отражено в Плане тушения лесных пожаров на территории лесничества.
73. В Плане тушения лесных пожаров на территории Бельковского лесничества на 2020 год отсутствуют предусмотренные государственным заданием ГБУ Рязанской области «Пожлес» кварталы – 8, 9, 10, 14, 15, 19, 21, 30, 61, 70, 71, 72, 73, 74, 85, 87, 97, 120 и, наоборот, предусмотрены мероприятия в кварталах, не заявленных в государственном задании.
74. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 г. № 376.
75. Приказ Рослесхоза от 25 марта 2022 г. № 249 «Об утверждении Межрегионального плана маневрирования лесопожарными формированиями, пожарной техникой и оборудованием на 2022 год».

12. При анализе деятельности региональных учреждений, которые осуществляют тушение лесных пожаров, отмечены факты разделения функций по тушению в наземной и авиационной зонах между подведомственными учреждениями и их автономной работы. Это снижает результативность тушения лесных пожаров.

Так, в Республике Саха (Якутия) тушение в наземной зоне осуществлялось ГАУ «Якутлесресурс», в авиационной зоне – ГБУ «Авиалесоохрана». При этом наземные и авиационные силы действуют отдельно друг от друга. Указанное обуславливает риски: низкой оперативности маневрирования и наращивания сил пожаротушения в наземной или авиационной зоне; увеличения периода времени при принятии решения о привлечении авиационных или наземных сил; сложности задействования двух учреждений при тушении одного пожара в связи с различной формой оплаты и др.

13. При наличии четырех заключенных государственных контрактов на оказание авиационных услуг на территории Республики Саха (Якутия) с ФБУ «Авиалесоохрана» в 2022 году на общую сумму 74,7 млн рублей и зафиксированных пожаров на территории лесничеств, которые находятся в непосредственной близости от временных пунктов базирования воздушных судов, предусмотренных контрактами, привлечение вертолетов Ми-8 МТВ ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» не осуществлялось с момента выявления лесного пожара (8 июля 2022 г.) до дня завершения тушения пожара (19 июля 2022 г.). Данные работы выполнялись с применением авиационной службы Республики Саха (Якутия). Расходы ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» на тушение пожара на территории Усть-Майского лесничества, зафиксированного 8 июля 2022 года на площади 14 га и ликвидированного 19 июля 2022 года на площади 1 160 га, составили 41,7 млн рублей.

В ходе проверки использования имущества, находящегося в подведомственных учреждениях органов власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений, установлены факты несоответствия количества противопожарного имущества на общую сумму 2 млн рублей (Республика Саха (Якутия), нарушения в части учета имущества (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Архангельская область)⁷⁶, в том числе неотражение региональных АИС в бухгалтерском учете их владельцев.

76. Установлены нарушения частей 1 и 3 статьи 9 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (например, 26 камер видеонаблюдения с предустановленным программным обеспечением «Пожарный сторож» и другое оборудование, передаваемое в пользование и собственность ГАУ Республики Саха (Якутия) «Якутлесресурс» по договору от 7 апреля 2020 г. № 32008961344, заключенному с ПАО «Ростелеком», а также используемые ГБУ Республики Саха (Якутия) «Авиалесоохрана» неисключительные права пользования на результаты интеллектуальной деятельности в отношении информационно-аналитической системы контроля лесопожарной обстановки «Ясень-2», две АИС ГАУ Архангельской области «Единый лесопожарный центр»: «Мониторинг лесных пожаров в Архангельской области» и система дистанционного мониторинга и раннего обнаружения лесных пожаров «Лесоохранитель» (устранено в ходе контрольного мероприятия) не отражены в регистрах бухгалтерского учета).

Проведенный в ходе проверки анализ затрат регионов на охрану лесов от пожаров за пятилетний период из всех источников показал, что расходы увеличились в 2021 году по сравнению с 2017 годом в 2,1 раза (рисунок 3).

Вместе с тем в 2021 году наблюдается снижение оперативности тушения лесных пожаров (76,3 %) по сравнению с 2019 годом (78,4 %) и невыполнение планового значения целевого показателя государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» «Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве лесных пожаров», определенного в размере 77,94 % на 2021 год.

Рисунок 3

Сведения о расходах на охрану лесов от пожаров и доле лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения, в общем количестве



При этом в 2021 году субъектам Российской Федерации были дополнительно направлены средства резервного фонда Правительства Российской Федерации на мониторинг пожарной опасности и тушение лесных пожаров в размере 4 496,9 млн рублей. Это на 1 881,9 млн рублей больше, чем было выделено в 2020 году. Также предоставлены средства на оснащение специализированных учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации лесопожарной техникой и оборудованием в размере 5 147,7 млн рублей – на 1 786,4 млн рублей больше, чем в 2020 году.

8.1.4. Анализ организации функционирования Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС), которая предназначена для обеспечения контроля за оборотом древесины от вырубки до реализации, показал, что финансовое обеспечение развития указанной АИС осуществляется с нарушениями и недостатками.

На финансовое обеспечение ЛесЕГАИС направлено в 2020–2022 годах 230,5 млн рублей, из них 148,2 млн рублей – на развитие АИС из средств от приносящей доход деятельности ФГБУ «Рослесинфорг». Это не соответствует действующей нормативно-правовой базе⁷⁷, положениями которой источником финансирования мероприятий по развитию и эксплуатации ЛесЕГАИС определены средства федерального бюджета.

Несмотря на то что в соответствии с частью 2 статьи 50.6 Лесного кодекса и подпунктом 5.4.23(2) Положения о Рослесхозе⁷⁸ заказчиком и оператором ЛесЕГАИС является Рослесхоз, фактически в 2020–2021 годах эксплуатацию ЛесЕГАИС обеспечивало подведомственное ему ФГБУ «Рослесинфорг» за счет средств на выполнение государственного задания, а в 2022 году – за счет средств целевой субсидии. Указанное не отвечает требованиям части 2 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также позиции Минфина России⁷⁹, согласно которым расходы на эксплуатацию государственных АИС осуществляются в соответствии с бюджетной сметой получателя бюджетных средств либо подведомственным казенным учреждением в соответствии с требованиями законодательства в сфере закупок.

77. Пункт 2 постановлений Правительства Российской Федерации от 28 января 2015 г. № 55 и от 6 июля 2015 г. № 676, а также пункт 7 Концепции создания Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, утвержденной приказом Рослесхоза от 18 августа 2014 г. № 299.

78. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736.

79. Письмо от 11 июля 2022 г. № 09-07-07/66517.

ФГБУ «Рослесинфорг» затраты 2020 и 2021 годов по модернизации ЛесЕГАИС в сумме 61,5 млн рублей не переданы балансодержателю (Рослесхозу) и не отнесены на увеличение первоначальной стоимости ЛесЕГАИС⁸⁰.

При проверке работы нового функционала по настройке цепочек построения взаимосвязи контрагентов ЛесЕГАИС⁸¹ установлен факт неработоспособности указанного функционала. Расходы ФГБУ «Рослесинфорг» за счет приносящей доход деятельности учреждения на указанные цели составили 17,2 млн рублей.

Также выявлена оплата в 2020 году ФГБУ «Рослесинфорг» 16,8 млн рублей⁸² за счет приносящей доход деятельности разработки нового функционала в ЛесЕГАИС в части настройки дифференциации поступления древесины и пиломатериалов в сделках с древесиной по правоустанавливающим документам, который не используется и утратил актуальность по причине его несоответствия требованиям Федерального закона № 3-ФЗ.

Анализ функционирования в 2022 году в регионах разработанного в конце 2021 года мобильного приложения ЛесЕГАИС.mobile⁸³, которое призвано формировать электронный сопроводительный документ (далее – ЭСД), показал, что имеются недостатки при его применении в части технической поддержки пользователей:

- ограничения на скачивание указанного приложения для пользователей, имеющих смартфоны и иные устройства марки Huawei и Honor, которые работают на платформе AppGallery;
- технические сбои в работе ЛесЕГАИС.mobile. Например, в период с 1 января по 30 апреля 2022 года их продолжительность составила 110 часов;
- увеличение в 2022 году по сравнению с 2021 годом времени на консультационную поддержку пользователей в три раза в рабочее время и в два раза – в нерабочее⁸⁴.

-
80. Нарушение пункта 27 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.
81. Разработан по договору от 13 января 2020 г. № 2020.2675.
82. По договору от 12 октября 2020 г. № 2020.479210.
83. Разработано в целях реализации пунктов 1 и 2 статьи 50.4 Лесного кодекса, согласно которым собственниками древесины или уполномоченными лицами оформляется электронный сопроводительный документ, в котором указываются сведения о собственнике, грузоотправителе, грузополучателе, перевозчике древесины, ее объеме, видовом (породном) и сортиментном составе, пунктах отправления и назначения, реквизиты сделок с древесиной, а также о номере государственного регистрационного знака транспортного средства, на котором осуществляется транспортировка.
84. С одного до трех часов и с четырех до восьми часов соответственно.

Результаты проведенного Счетной палатой опроса⁸⁵ среди арендаторов лесных участков на территории Архангельской области⁸⁶ и Красноярского края⁸⁷ показали, что качество функционирования мобильного приложения оценивается как «неудовлетворительное». Лесопользователи указали на наличие проблем несвоевременной транспортировки древесины в связи с увеличением времени создания ЭСД водителями, а также вследствие сбоев в программном обеспечении мобильного приложения.

Вместе с тем установлено несоответствие⁸⁸ данных об объеме заготовленной древесины, содержащихся в ЛесЕГАИС, ведомственной форме отчетности Рослесхоза⁸⁹ и официальной информации Росстата⁹⁰. Также отличается⁹¹ отчетная информация об объеме экспорта древесины по данным ЛесЕГАИС и Федеральной таможенной службы.

Наличие различных данных у органов государственной власти не дает объективного представления об учете объема заготовки и экспорта древесины в стране и создает риски их некорректного использования.

8.1.5. В 2021 году разработана концепция создания Федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), которая должна включать в себя сведения в части охраны, защиты, воспроизводства, использования лесов, а также обеспечивать автоматизацию процессов внесения сведений в ГЛР и др.

-
85. Опрос состоял из 33 вопросов, в том числе о проблемах функционирования мобильного приложения, формирования ЭСД, генерации QR-кода по созданному ЭСД, формирования отчета о ввезенной или вывезенной со склада древесины, прекращения действия ЭСД. Установлены следующие критерии оценки качества функционирования мобильного приложения: если процент подтверждений составляет 80–100 % – «неудовлетворительно»; 40–80 % – «удовлетворительно», 20–40 % – «хорошо», 0–20 % – «отлично».
86. В опросе приняло участие 17 лесопользователей, в аренде у которых находится 65 % площади лесных участков, переданных в аренду в Архангельской области.
87. В опросе приняло участие 35 лесопользователей, в аренде у которых находится 50,2 % площади лесных участков, переданных в аренду в Красноярском крае.
88. В 2020 году объем заготовленной древесины, по данным ЛесЕГАИС, составил 219,9 млн куб. м, по данным Росстата – 141,0 млн куб. м, по форме 12-ОИП – 216,8 млн куб. м, в 2021 году – 226,2 млн куб. м, 145,2 млн куб. м и 224,9 млн куб. м соответственно.
89. Форма 12-ОИП «Сведения об отводе лесосек и рубках лесных насаждений», утвержденная приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565 (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 1 марта 2022 г. № 144).
90. Пункт 16.51 раздела «Лесное хозяйство» Российского статистического ежегодника.
91. Например, в 2020 году объем экспорта делового круглого леса, по данным ЛесЕГАИС, составил 13,7 млн куб. м, по данным из открытых источников Федеральной таможенной службы (<https://customs.gov.ru/statistic>) – 15,5 млн куб. м, в 2021 году – 13,4 млн куб. м и 13,9 млн куб. м соответственно. В 2020 году объем экспорта пиломатериалов, по данным ЛесЕГАИС, составил 29,3 млн куб. м, по данным Федеральной таможенной службы – 31,3 млн куб. м, в 2021 году – 28,2 млн куб. м и 29,7 млн куб. м соответственно.

Начало промышленной эксплуатации системы, а также ведения ГЛР в электронном виде предусматривается с 1 января 2025 года. Общая сметная стоимость работ по созданию ФГИС ЛК, предусмотренная концепцией ее создания, на 2021–2024 годы составляет 6 875,0 млн рублей. За 2021 год и 9 месяцев 2022 года израсходовано 430,7 млн рублей, или 6,3 % от предусмотренного объема.

В ходе проверки отмечено, что ФГИС ЛК не предусматривает блок в части данных о пожарах.

8.1.6. Лесоустройство представляет собой комплекс работ по учету и изучению лесов, а также назначению мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов для обеспечения эффективного их управления.

С 1 января 2022 года⁹² полномочие по лесоустройству на землях лесного фонда передано в полном объеме⁹³ на федеральный уровень.

С 2022 года лесоустройство в части таксации охватывает не все земли лесного фонда, а только зону интенсивного использования лесов (0,3 млрд га).

Изменения в организации лесоустройства в части таксации лесов

Лесоустройство (таксация)	До 31.12.2021	С 01.01.2022
Площадь лесоустройства	Все леса (1,1 млрд га)	Зона интенсивного использования лесов (0,3 млрд га)
Уровень власти	Субъекты Российской Федерации	Рослесхоз
Срок лесоустройства	2 года	3 года
Объемы работ	2020 г. – 27,8 млн га 2021 г. – 19,6 млн га	2022 г. – 38,1 млн га
Финансирование	Субвенция 2020 г. – 782,7 млн рублей 2021 г. – 499,6 млн рублей	Госзадание ФГБУ «Рослесинформ» 2022 г. – 2 039,5 млн рублей

92. Согласно Федеральному закону от 2 июля 2021 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
93. До 1 января 2022 года закрепление на местности местоположения границ лесничеств, участковых лесничеств, лесных участков и земель, на которых расположены эксплуатационные, защитные, резервные леса, особо защитные участки; таксация лесов; проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов осуществлялись региональными органами власти в области лесных отношений, а проектирование лесничеств, эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков – Рослесхозом.

Положительным моментом передачи лесоустройства на федеральный уровень является централизация процессов планирования. Формирование Рослесхозом единого плана⁹⁴ направлено на повышение качества работ и исключение повторного финансирования и проведения лесоустройства.

Для обеспечения актуальности материалов лесоустройства в зоне интенсивного использования лесов требуется выполнять полевые и камеральные работы по таксации, вводить в действие лесоустроительную документацию на площади 30 млн га, для чего требуется финансирование в размере 4,8 млрд рублей ежегодно (расчетно).

При этом финансирование для выполнения указанного объема работ не предусмотрено. Так, Рослесхоз планирует в 2023 году обеспечить финансирование около трети работ путем привлечения средств арендаторов. В связи с этим существуют риски невыполнения мероприятий по лесоустройству в объеме 30 млн га ежегодно.

Выявлены недостатки в организации работ по лесоустройству, в том числе в нормативно-правовом регулировании.

8.1.6.1. Установлено, что в 2020 и 2021 годах планирование работ по лесоустройству осуществлялось не на основании лесных планов регионов. Так, объемы работ по таксации за счет субвенций в 2 раза в 2020 году и в 5 раз в 2021 году меньше, чем определено Лесным планом Архангельской области⁹⁵.

8.1.6.2. Положения пункта 4 Правил подготовки плана лесоустройства № 166 не соответствуют положениям Стратегии развития лесного комплекса до 2030 года, поскольку предусматривают возможность проведения лесоустройства в отношении лесного участка, а не лесничества.

Для разработки лесохозяйственного регламента лесничества, в котором в том числе определяется расчетная лесосека, материалы «лоскутного» лесоустройства трудноприменимы, поскольку не содержат актуальной информации о состоянии лесного фонда на территории всего лесничества.

94. Критерии отбора объектов для лесоустройства определены Правилами подготовки и утверждения плана проведения лесоустройства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2022 г. № 166 (далее – Правила подготовки плана лесоустройства № 166).

95. Лесным планом Архангельской области, утвержденным Указом Губернатора Архангельской области от 14 декабря 2018 г. № 116-у, предусмотрено в 2020 году проведение лесоустройства на площади 1,914 млн га, в 2021 году – 3,067 млн га. Согласно форме 1-субвенции по Архангельской области в 2020 году предусмотрено проведение лесоустройства на площади 0,9 млн га, в 2021 году – 0,665 млн га.

8.1.6.3. Нескоординированность⁹⁶ сроков принятия нормативных правовых актов в части установления зон интенсивного освоения лесов не позволила регионам внести изменения в лесные планы и, следовательно, Рослесхозу сформировать План проведения лесоустройства на 2022 год согласно нормам Лесного кодекса⁹⁷ и Правил подготовки плана лесоустройства № 166.

8.1.6.4. Лесоустройство в части закрепления на местности местоположения границ лесничеств одновременно отнесено Лесным кодексом к федеральным (пункт 22 статьи 81) и к переданным субъектам Российской Федерации полномочиям (часть 2 статьи 68.3 и пункт 6 части 1 статьи 83). В результате указанное мероприятие не выполняется ни Рослесхозом, ни регионами.

Проверка распоряжения ресурсами на проведение лесоустройства на федеральном уровне выявила следующие нарушения и недостатки:

- предусмотренное Планом проведения лесоустройства на 2022 год проектирование эксплуатационных, защитных, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов на площади 1,9 млн га за счет субсидии из федерального бюджета в сумме 48,8 млн рублей на основании неактуальных материалов лесоустройства (1996–2012 годы) влечет риск получения неточных данных, а также повторного выделения средств для их корректировки;
- в нарушение пункта 41 Положения № 640⁹⁸ при отсутствии внесения изменений в нормативные правовые акты, приводящих к изменению объема финансового обеспечения выполнения государственного задания, Рослесхозом изменены нормативы затрат на 2022 год для ФГБУ «Рослесинформ»⁹⁹;

-
96. Типовая форма лесного плана субъекта Российской Федерации (в редакции от 3 декабря 2021 г. № 901), пункт 4.4 которой предусматривает, что лесной план должен содержать информацию о зонах интенсивности освоения лесов, вступила в силу со 2 апреля 2022 г. При этом Лесоустроительная инструкция, утвержденная приказом Минприроды России от 5 августа 2022 г. № 510, которая предусматривает критерии установления зон освоения лесов, вступает в силу с 1 марта 2023 года.
97. Согласно части 6 статьи 67.2 Лесного кодекса и пункту 7 Правил подготовки и утверждения плана проведения лесоустройства № 166 План проведения лесоустройства подготавливается с учетом существующего и планируемого освоения лесов и зон такого освоения, определенных лесным планом региона.
98. Положение о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 640.
99. Так, уменьшены значения нормативных затрат, утвержденные заместителем руководителя Рослесхоза от 27 декабря 2021 года, по работе «Проектирование эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, а также особо защитных участков лесов» с 26,48 до 25,6 рубля за 1 га на основании нормативных затрат, утвержденных заместителем руководителя Рослесхоза от 13 апреля 2022 года.

- «Персонализированное автоматизированное рабочее место «Таксатор» отражено в бухгалтерском учете филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Севлеспроект»¹⁰⁰, не обладающего правами на указанный объект интеллектуальной собственности. Это не соответствует абзацу 2 пункта 9 Федерального стандарта бухгалтерского учета государственных финансовых активов «Нематериальные активы»¹⁰¹.

В ходе проверки на объектах контроля в регионах выявлены следующие нарушения и недостатки в сфере учета лесных ресурсов:

- подготовка описания объекта закупки на выполнение работ по лесоустройству, не соответствующего требованиям пункта 86 Лесоустроительной инструкции № 516¹⁰² (Архангельская область);
- принятие и оплата в нарушение статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации за счет федерального бюджета работ, не соответствующих условиям контракта (Архангельская область)¹⁰³;
- включение в состав камеральных работ по лесоустройству работ по подготовке предложений по распределению лесов по целевому назначению, выделению особо защитных участков лесов, не относящихся согласно статье 83 Лесного кодекса к переданным полномочиям по лесоустройству (Архангельская и Рязанская области, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), а также по подготовке форм ведения ГЛР, которые в соответствии со статьей 68 Лесного кодекса не входят в состав мероприятий по лесоустройству (Рязанская область, Республика Саха (Якутия));
- невведение в действие лесоустроительной документации в нарушение пунктов 147, 156¹⁰⁴ Лесоустроительной инструкции № 122¹⁰⁵ (Архангельская область, Красноярский край, Рязанская область);

100. Приказом филиала ФГБУ «Рослесинфорг» «Севлеспроект» от 28 декабря 2021 г. № 171 «О принятии к учету нематериального актива и ввода в эксплуатацию».

101. Утвержден приказом Минфина России от 15 ноября 2019 г. № 181н.

102. Включены требования к разрешению аэросъемки – не хуже 0,3 м, не соответствующие Лесоустроительной инструкции, утвержденной приказом Рослесхоза от 12 декабря 2011 г. № 516 (разрешение до 1-2 м/пиксель для аэросъемки в зависимости от способа таксации) (Вельское, Северодвинское лесничество); о необходимости полного охвата аэросъемкой всей площади работ по лесоустройству, что не соответствует пунктам 33 и 45 Лесоустроительной инструкции № 122 (подготовительные работы включают аэросъемку с разрешением снимков до 1 м/пиксель или космосъемку с разрешением до 2,5 м/пиксель) (Архангельское лесничество Архангельской области).

103. Приняты подготовительные работы, выполненные с использованием только материалов космосъемки, при отсутствии документов, подтверждающих возможность выполнения аэросъемки, предусмотренной государственным контрактом от 10 июля 2020 г. № 14.

104. Согласно пунктам 147, 156 Лесоустроительной инструкции № 122 на основании та克斯ационных описаний и лесоустроительных планшетов осуществляется внесение документированной информации в ГЛР и ее изменение, а лесоустроительная документация вводится в действие со дня утверждения акта о внесении документированной информации в ГЛР.

105. Утверждена приказом Минприроды России от 29 марта 2018 г. № 122 (далее – Лесоустроительная инструкция № 122).

- внесение в 2020 году изменений в государственный контракт на выполнение работ по таксации лесов¹⁰⁶ (Республика Саха (Якутия) в нарушение части 2 статьи 34 и части 1 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ.

8.1.7. В рамках государственной инвентаризации лесов (далее также – ГИЛ) проводятся мероприятия по оценке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, анализу, оценке и прогнозу изменения состояния лесов в целях стратегического планирования в области лесного хозяйства.

Сравнение данных в части определения запаса по данным 1-го этапа ГИЛ (завершен в 2020 году) и ГЛР показывает, что запас древесины по данным ГИЛ на 31 029,2 млн куб. м, или на 27,4 %, превышает запас по данным ГЛР. Это обусловлено различными подходами к формированию запаса насаждений¹⁰⁷, а также давностью материалов лесоустройства, лежащих в основе ГЛР.

Данные ГИЛ не нашли отражения в ГЛР. Их планируется использовать при оценке баланса углерода в лесах при подготовке Национального доклада о кадастре антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом (далее – НДК).

8.1.8. Леса оказывают влияние на баланс абсорбции и выбросов парниковых газов, поскольку являются одним из крупнейших их поглотителей.

Указом Президента Российской Федерации¹⁰⁸ Правительству Российской Федерации поручено обеспечить к 2030 году сокращение выбросов парниковых газов до 70 % относительно уровня 1990 года с учетом максимально возможной поглощающей способности лесов и иных экосистем и при условии устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации.

-
106. Госконтракт от 31 июля 2020 г. № 0816500000620006760 в части установления гарантийного срока работ.
107. При ГИЛ запасы насаждения определяются как сумма запасов по каждой из составляющих пород, а при проведении лесоустройства (лежит в основе ГЛР) запасы насаждений определяются как сумма запасов выделов по преобладающим в них породам.
108. Подпункт «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 г. № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» (далее – Указ № 666).

Мониторинг бюджета углерода в лесах осуществляется в России в соответствии с международными обязательствами¹⁰⁹ и российским правом¹¹⁰. Основным документом, формируемым Росгидрометом по результатам оценки антропогенных выбросов и абсорбции парниковых газов и направляемым в Конференцию сторон РКИК ООН, является НДК.

С учетом фактического значения выбросов парниковых газов в 1990 году¹¹¹ сокращение выбросов парниковых газов к 2030 году должно быть до 2 162,4 млн т CO₂-экв. В 2020 году указанные выбросы составили 1 988,1 млн т CO₂-экв. Таким образом, предусмотренная Указом № 666 задача по сокращению объема выбросов парниковых газов выполнена досрочно.

Также легко достижимо запланированное на 2030 год значение показателя Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года¹¹² по поглощению углерода в секторе «Землепользование, изменение в землепользовании и лесное хозяйство» на уровне 539 млн т CO₂-экв¹¹³.

Однако на будущие десятилетия поставлены амбициозные задачи по повышению поглощающей способности лесов. Для этого необходимо обеспечить их увязку с лесохозяйственными мероприятиями, влияющими на увеличение поглощающей способности лесов. При этом целевые показатели в рамках документов стратегического планирования Российской Федерации не соотносятся друг с другом.

Так, существует риск недостижения целевого показателя «Поглощение лесами углерода», предусмотренного Единым планом по достижению национальных целей

-
109. Российская Федерация является стороной Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, принятой 9 мая 1992 года (далее – РКИК ООН) в соответствии с приложением I и стороной Киотского протокола в соответствии с приложением «В». На основании своих обязательств по статьям 4 и 12 РКИК ООН Российская Федерация разрабатывает, обновляет, публикует и представляет Конференции сторон РКИК ООН через ее секретариат национальный кадастр антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом.
110. В целях реализации обязательств, вытекающих из Киотского протокола, в частности из пункта 1 статьи 5, распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2006 г. № 278-р (далее – распоряжение № 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, принятым в г. Монреале 16 сентября 1987 года. Пунктом 2 распоряжения № 278-р 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 РКИК ООН и Киотским протоколом информации в Секретариат РКИК ООН.
111. Согласно таблице выбросов парниковых газов в Российской Федерации (Р.1) НДК за 2020 год, значение составило 3 089,1 млн т CO₂-экв.
112. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 г. № 3052-р.
113. По данным НДК за 2020 год, в части сектора «Землепользование, изменение в землепользовании и лесное хозяйство» фактическое поглощение парниковых газов составило: за 2019 год – 559,0 млн т CO₂-экв, за 2020 год – 569,2 млн т CO₂-экв.

развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года¹¹⁴ на 2024 год в размере 1 100 млн т CO₂-экв, что в 1,8 раза больше, чем запланировано Стратегией развития лесного комплекса до 2030 года¹¹⁵ по стратегическому сценарию, паспортом государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»¹¹⁶ и федеральным проектом «Сохранение лесов», а на 2030 год – 2 500 млн т CO₂-экв, или в 4 раза больше значения, запланированного Стратегией развития лесного комплекса до 2030 года и федеральным проектом «Сохранение лесов». С 2010 года баланс парниковых газов сокращается¹¹⁷.

Анализ процесса формирования НДК в части поглощения парниковых газов лесами показал, что имеются недостатки при его разработке и согласовании органами исполнительной власти:

- при расчете в 2022 году баланса парниковых газов в управляемых лесах за 2020 год использованы данные о площадях гарей, сплошных рубок и погибших лесов, актуальные на 2019 год¹¹⁸. Вместе с тем, по данным Рослесхоза, информация о запасах лесов устарела более чем для 83,3 % лесного фонда страны (лесоустройство проводилось более 10 лет назад);
- при определении поглощающей способности лесов фактические значения площадей сплошных рубок, а также погибших древостоев в расчетах не учитываются – используются средние ежегодные значения. Указанное не отражает влияние мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов на рост поглощающей способности лесов;
- Рослесхозом и Минприроды России проект НДК за 2020 год не согласован¹¹⁹. В связи с изложенным в 2022 году НДК направлен Росгидрометом в Секретариат РКИК ООН без согласования¹²⁰.

114. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р.

115. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 г. № 312-р.

116. Утверждена Правительством Российской Федерации в ГИИС «Электронный бюджет» 28 декабря 2021 г.

117. По данным НДК за 2020 год, чистое поглощение лесами парниковых газов сократилось на 20 %: с 731,7 млн т CO₂-экв в 2010 году до 609,8 млн т CO₂-экв в 2020 году.

118. Из форм ГЛР, утвержденных приказом Минприроды России от 6 октября 2016 г. № 514 «Об утверждении форм ведения государственного лесного реестра» (утратил силу в связи с изданием приказа Минприроды России от 24 декабря 2021 г. № 1007), по состоянию на 1 января 2020 г.

119. Предусмотрено подпунктом «е» пункта 3 распоряжения № 278-р.

120. Предусмотрено подпунктом «е» пункта 2 распоряжения № 278-р.

Анализ нормативных правовых актов показал, что Правительством Российской Федерации не обеспечена возможность реализации с 1 июля 2022 года климатических проектов на землях лесного фонда, что предусмотрено по итогам Петербургского международного экономического форума 2–5 июня 2021 года¹²¹.

Реализация лесоклиматических проектов сдерживается отсутствием нормативно-правовой базы. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части регулирования отношений по реализации климатических проектов в лесах»¹²², который определяет особенности реализации климатических проектов в области лесных отношений, находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.

Кроме того, отсутствуют российские стандарты, иные виды документов по каждому виду лесоклиматических проектов (например, по лесовосстановлению, охране лесов от пожаров и другие), которые бы регламентировали методику осуществления деятельности, категорию земель, на которых целесообразно осуществлять тот или иной вид лесоклиматического проекта, иные параметры, влияющие на успешность реализации проектов.

В результате реализации АО «РУСАЛ» добровольного проекта в области поглощения парниковых газов территории площадью 504,99 тыс. га в Красноярском крае, на которой осуществлялись мероприятия по охране резервных лесов от пожаров, была включена в НДК в состав управляемых лесов, а также учтены объемы поглощения CO₂ лесными экосистемами на этой площади.

При этом следует учитывать, что в дальнейшем, в том числе после завершения добровольного проекта, данные по указанной территории будут на постоянной основе учитываться в НДК (в части как поглощения, так и выбросов парниковых газов в результате пожаров).

При отсутствии утвержденного порядка расчета эффекта от реализации климатических проектов по лесовосстановлению существует вероятность различных подходов экспертов к определению достигнутого эффекта.

Таким образом, проверка показала, что наметились положительные тенденции в организации учета лесных ресурсов. При этом в части мониторинга и охраны лесов от пожаров имеются системные проблемы при планировании и проведении мероприятий, в том числе обусловленные несовершенством нормативно-правового регулирования. Выявлены нарушения и недостатки в части исполнения полномочий в области лесных отношений, использования бюджетных средств, учета федерального

121. Подпункт «и» пункта 1 перечня поручений, утвержденного Президентом Российской Федерации 26 июня 2021 г. № Пр-1096.

122. Первоначальное название – «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и статью 9 Федерального закона «Об ограничении выбросов парниковых газов».

имущества, а также информационного обеспечения мониторинга и учета лесных ресурсов. Установлено, что при формировании НДК в отношении поглощения парниковых газов лесами имеются недостатки, не созданы условия для реализации лесоклиматических проектов.

8.2. Оценка эффективности использования ресурсов, направленных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, с учетом рисков ее снижения

8.2.1. Проведенный на основе критериев эффективности анализ использования ресурсов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации в целом показал недостаточную эффективность.

В связи с формированием оценок по двум направлениям («мониторинг в сфере лесного хозяйства», включающий несколько видов мониторинга в сфере лесного хозяйства, и «учет лесов») при анализе использована следующая система оценок: высокий (все виды мониторинга и учета соответствуют критерию), средний (виды мониторинга и учета не в полной мере соответствуют критерию; в случае несоответствия дополнительно анализируется существенность влияния на оценку) и низкий уровень эффективности (все виды мониторинга и учета не соответствуют критерию; в случае соответствия дополнительно анализируется существенность влияния на оценку).

Из шести оцененных критериев три получили оценку низкого уровня эффективности, два – среднего, один – высокого. В основном отрицательное влияние на оценку оказало неприменение в полной мере результатов мониторинга.

При проведении оценки эффективности с применением критерия 1 «Запланированные результаты выполнения мероприятий по мониторингу и учету лесных ресурсов достигнуты» установлено, что запланированные результаты по дистанционному мониторингу использования лесов, государственному мониторингу воспроизводства лесов, государственному лесопатологическому мониторингу достигнуты в запланированных объемах, по лесоустройству и мониторингу пожарной опасности – не достигнуты, в связи с чем отмечается средний уровень эффективности.

Средства на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в целом использованы в полном объеме. Основную долю расходов составляют субсидии на выполнение государственного задания федеральными и региональными бюджетными (автономными) учреждениями в соответствии с установленными полномочиями органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений.

В отношении критерия 2 «Данные мониторинга и учета своевременно используются при планировании, проведении мероприятий в области лесного хозяйства, а также определения углеродного баланса» оценка на основании результатов проверки показала низкий уровень эффективности. В разрезе видов мониторинга в сфере лесного хозяйства в качестве причин можно отметить: низкий уровень возмещения ущерба по результатам дистанционного мониторинга; выполнение не в полном объеме рекомендованных по итогам проведения лесопатологического мониторинга санитарно-оздоровительных мероприятий в лесах; недостатки сопровождения процессов мониторинга пожарной опасности в лесах и в части организации патрулирования лесов.

В отношении учета низкая эффективность сопряжена с необеспечением актуальной и достоверной информацией при разработке документов лесного планирования (лесных планов субъектов, лесохозяйственных регламентов лесничеств, проектов использования лесов и др.), а также при расчете баланса парниковых газов в управляемых лесах, в том числе о площадях гарей, сплошных рубок и погибших лесов.

В связи с необеспечением актуальности и достоверности данных мониторинга и учета по критерию 3 получена оценка «низкий уровень эффективности». В качестве общего недостатка данных по результатам дистанционного мониторинга использования лесов и мониторинга пожарной опасности можно выделить невысокий уровень их подтверждения (выявленных дистанционным мониторингом по данным дистанционного зондирования Земли фактов нарушения лесного законодательства и подтверждения «термоточек» как лесных пожаров). В части мониторинга пожарной опасности на эффективность также влияет несоответствие данных федерального и регионального уровней о территориях лесопожарного зонирования. Учет лесных ресурсов осуществляется на неактуальных данных о лесах, в том числе по причине несвоевременного введения в действие материалов лесоустройства, что также влечет некорректное установление границ лесничеств.

При анализе государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга недостоверности данных не отмечено. В то же время это не оказало существенного влияния на оценку ввиду невысокой доли в общем объеме мониторинга, а также низкого процента охвата территории лесного фонда.

Низким уровнем эффективности характеризуется обеспечение консолидации данных мониторинга и учета (критерий 4), что связано в основном с отсутствием условий для интеграции данных всех существующих АИС регионального и федерального уровней в области лесного хозяйства. В части учета необходимо отметить влияние на оценку неотражения в ГЛР итогов (данных) государственной инвентаризации лесов в части определения их количественных и качественных характеристик.

При анализе государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга дублирование процессов

не отмечено, в связи с чем по критерию 5 «Отсутствует дублирование процессов мониторинга и учета» отмечается средний уровень эффективности.

Оценка необходимости в дополнительных ресурсах для осуществления мониторинга и учета (критерий 6) показала ее отсутствие на 2020–2021 годы для всех видов мониторинга (дистанционного мониторинга, мониторинга пожарной опасности, государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга), а также мероприятий по учету лесов (лесоустройству и государственной инвентаризации лесов), в связи с чем отмечается высокий уровень эффективности.

8.2.2. В ходе проверки установлены риски неэффективного использования бюджетных средств.

8.2.2.1. В договор на возмещение расходов по содержанию помещений, расположенных на территории аэропорта «Черемшанка» (Красноярский край) и переданных ФБУ «Авиалесоохрана» для размещения работников учреждения¹²³, включены расходы по амортизации на общую сумму 12,9 млн рублей, а также механизированной уборке прилегающей территории, которая учреждению не передавалась, на общую сумму 1,9 млн рублей.

8.2.2.2. В Архангельской области при наличии материалов лесоустройства по участку АО «Вельский ХЛХ», введенных в действие в декабре 2016 года, повторно оплачены в рамках государственного контракта от 25 июля 2019 г. № 18 лесоустроительные работы на том же участке на сумму 0,83 млн рублей (расчетно).

8.2.2.3. Рослесхоз включил в План проведения лесоустройства на 2022 год Дигорское лесничество, в отношении которого повторно за счет средств федерального бюджета в размере 1,4 млн рублей (расчетно) выполняются подготовительные работы, ненадлежащим образом выполненные и принятые Министерством природных ресурсов и экологии Республики Северная Осетия – Алания в рамках государственного контракта от 14 июня 2019 г. № 9, финансируемого за счет субвенции из федерального бюджета.

8.2.2.4. КГАУ «Лесопожарный центр», осуществляющим мониторинг пожарной опасности в лесах на территории Красноярского края, заключены договоры на получение гидрометеорологической информации для определения КПО, при этом такие данные размещены в ИСДМ-Рослесхоз. Это привело к неэффективным расходам бюджетных средств в сумме 3,0 млн рублей на повторное получение данных с тех же метеостанций¹²⁴, которые предоставляют информацию для функционирования ИСДМ-Рослесхоз.

123. Договор от 1 октября 2021 г. № 4.1/КА-21-Д131 заключен с АО «КрасАвиаПорт» на возмещение расходов по содержанию имущества в период с 1 октября 2021 года по 31 декабря 2023 года.

124. Метеостанции 29766, 29768, 29866.

8.2.3. Установлены факты, которые свидетельствуют о неэффективном использовании имущества.

8.2.3.1. На региональном уровне конечные результаты инвентаризации фонда лесовосстановления, которые выдаются ФБУ «Рослесозащита» органам государственной власти в форме ведомостей земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, не обязательны к исполнению и не являются основанием для внесения изменений в ГЛР.

Установлены факты неприменения результатов инвентаризации фонда лесовосстановления, на подготовку которых использованы средства федерального бюджета в размере 345,6 млн рублей в 2020 году, 354,7 млн рублей – в 2021 году, 324,1 млн рублей – в 2022 году.

8.2.3.2. Автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр», на создание и эксплуатацию которой с 2011 года Рослесхозом израсходовано из федерального бюджета 182,4 млн рублей, выведена в 2022 году из эксплуатации согласно приказу Рослесхоза от 25 июля 2022 г. № 730.

8.2.3.3. Имущество стоимостью 13,7 млн рублей, которое числится на балансе ФБУ «Авиалесоохрана» и предназначено для осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах, не используется¹²⁵.

8.2.3.4. Анализ использования переносных комплексов радиосвязи «ТРИТОН» и камер видеонаблюдения, приобретенных за счет средств по Соглашению о займе¹²⁶ и переданных Рослесхозом пяти субъектам Российской Федерации и подведомственному учреждению ФБУ «Авиалесоохрана», показал, что не было обеспечено их применение в целях обеспечения мер пожарной безопасности в лесах. Ответы регионов на запросы Счетной палаты показали, что 13 переносных комплексов радиосвязи «ТРИТОН» общей стоимостью 83,2 млн рублей с 2014 года не используются (Республика Коми, Красноярский край, Хабаровский край, Московская область и ФБУ «Авиалесоохрана») или переданы сторонним организациям (Воронежская область), а камеры видеонаблюдения не используются на общую сумму 77,6 млн рублей (Красноярский¹²⁷ и Хабаровский края).

АО «Глобалтел», являющееся оператором российского сегмента международной сети мобильной спутниковой связи Globalstar (США), обслуживающие комплексы радиосвязи «ТРИТОН», в настоящее время прекратило свою деятельность

125. Их них 37 станций регистрации молниевых разрядов «Верея-МР» стоимостью 5,7 млн рублей, информационная система «Сводные планы», разработанная для обеспечения автоматизации процедуры формирования и анализа планов тушения лесных пожаров лесничеств и сводных планов тушения лесных пожаров субъектов Российской Федерации с применением технологии ГЛОНАСС, стоимостью 8,0 млн рублей.

126. Соглашение о займе для финансирования проекта «Реформирование лесоуправления и меры по борьбе с лесными пожарами в России» от 8 июля 2013 г. № 8197-RU (далее – Соглашение о займе).

127. Вместе с тем три камеры в учете КГАУ «Лесопожарный центр» не числятся.

на территории Российской Федерации. Это влечет риски невозможности дальнейшего использования указанных комплексов радиосвязи.

В ходе проверки установлено, что в Красноярском крае в межпожароопасный период 100 сетевых камер видеонаблюдения общей стоимостью 22,2 млн рублей были расположены на вышках операторов связи при отсутствии правовых оснований, без оформления договорных отношений с владельцами высотных объектов¹²⁸. Таким образом, не обеспечен контроль за сохранностью указанного имущества¹²⁹, а также созданы риски ухудшения его состояния¹³⁰.

8.2.3.5. За счет субвенции из федерального бюджета оплачены работы по подготовке лесоустроительной документации на общую сумму 263,4 млн рублей, которая по причине неведения ее в действие не используется на протяжении от 1 года до 7 лет.

8.2.4. Значительное увеличение расходов на осуществление авиационного мониторинга (с 2,8 млрд рублей в 2017 году до 4,8 млрд рублей в 2020 году и 4,2 млрд рублей в 2021 году) и наземного мониторинга (с 2,2 млрд рублей в 2017 году до 6,5 млрд рублей в 2020 году и 3,3 млрд рублей в 2021 году¹³¹) не повлияло на улучшение показателей в части лесных пожаров на территории Российской Федерации. Так, в 2021 году по сравнению с 2017 годом количество лесных пожаров увеличилось на 39,3 % и составило 14 240 единиц, их площадь выросла на 5,4 млн га¹³².

Изложенные выше нарушения и недостатки негативно влияют на результативность мониторинга и учета лесных ресурсов.

Мониторинг и учет лесных ресурсов оказывают существенное влияние на государственное управление в сфере лесного хозяйства. Анализ функционирования системы мониторинга и учета лесных ресурсов, а также использования их результатов показал, что нерешение имеющихся проблем при росте финансирования не обеспечивает повышение качества мониторинга и учета и государственного управления в лесном хозяйстве в целом. По результатам проведенного аудита эффективность использования ресурсов на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесов оценена как средняя.

128. Указанное не соответствует статье 161 Гражданского кодекса Российской Федерации.

129. Предусмотрен Порядком осуществления органами исполнительной власти Красноярского края функций и полномочий учредителя государственного автономного учреждения, утвержденным постановлением Правительства Красноярского края от 13 августа 2015 г. № 440-п.

130. Нарушение подпунктов «г» и «д» пункта 4.14 Устава КГАУ «Лесопожарный центр», утвержденного приказом Министерства лесного хозяйства Красноярского края от 12 февраля 2018 г. № 171-од, согласно которым КГАУ «Лесопожарный центр» обязан эффективно использовать имущество, обеспечить сохранность и использование имущества строго по целевому назначению, в том числе осуществлять текущий и капитальный ремонт в пределах утвержденного плана финансово-хозяйственной деятельности, не допускать ухудшения его технического состояния, помимо его ухудшения, связанного с нормативным износом в процессе эксплуатации.

131. По данным формы 1-субвенции.

132. Данные формы 7-ОИП, утвержденной приказом Минприроды России от 28 декабря 2015 г. № 565.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Комплексная оценка использования средств, выделенных на развитие и функционирование системы мониторинга и учета лесных ресурсов в Российской Федерации, направленной на предотвращение негативных процессов и происходящих в лесах изменений антропогенного и природного характера и повышение качества управления лесными ресурсами, показала недостаточную степень эффективности. Главным образом отрицательное влияние на указанную оценку оказали недостатки нормативно-правового обеспечения в области мониторинга, а также неприменение в полной мере результатов мониторинга.

10.2. Проверка показала наличие фактов неиспользования результатов государственного мониторинга воспроизводства лесов и государственного лесопатологического мониторинга, на проведение которых в 2020–2022 годах направлены средства федерального бюджета в объеме 996,4 млн рублей и 2 436,4 млн рублей соответственно. Это связано как с недостатками нормативно-правового регулирования, так и с недостаточностью финансового обеспечения на проведение необходимых лесохозяйственных мероприятий.

10.3. Отсутствие регламентации одного из видов работ по государственному мониторингу воспроизводства лесов не позволяет осуществлять оценку установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках.

10.4. Результативность применения данных дистанционного мониторинга использования лесов крайне низкая. Возмещение средств за последние 10 лет составляет не более 0,2 % размера выявленного ущерба.

10.5. Организация мониторинга пожарной опасности в лесах показала наличие проблем, влияющих на его результативность в части системы обнаружения и учета лесных пожаров. Это приводит в том числе к увеличению площади их распространения (в 2021 году площадь, пройденная огнем, составила 9,9 млн га, что на 5,4 млн га больше, чем в 2017 году), а также к дополнительным расходам бюджетных средств на тушение.

10.5.1. Информационная система ИСДМ-Рослесхоз, которая не модернизировалась на протяжении более трех лет, не в полной мере является эффективным прогностическим инструментом обнаружения и учета лесных пожаров. Доля неподтверждения лесного пожара на установленных ИСДМ-Рослесхоз «термоточках» составила в 2020 году 79 %, в 2021 году – 76,2 %.

Это влечет дополнительные расходы бюджетов регионов на мониторинг пожарной опасности в лесах и отвлечение сил и средств для осуществления патрулирования лесов.

10.5.2. Отмеченное проверкой дублирование функционала ИСДМ-Рослесхоз и региональных АИС в части мониторинга пожарной опасности и учета лесных пожаров влечет неэффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

10.5.3. Увеличение в 2021 году по сравнению с 2017 годом расходов на авиационное патрулирование (при уменьшении объема работ) с 2,8 млрд до 4,2 млрд рублей и наземное патрулирование (при неизменности объема работ) с 2,2 млрд до 3,3 млрд рублей не обеспечило соответствующее увеличение эффективности мониторинга пожарной опасности в лесах. Эффективность патрулирования с 2017 по 2021 год уменьшилась в общей доле по всем способам обнаружения лесных пожаров, в том числе по авиационному патрулированию до 21,3 % (снизилась на 6,8 %), по наземному патрулированию – до 29,9 % (снизилась на 7,2 %).

При этом в регионах не соблюдается кратность авиационного патрулирования. В 2021 году она составила 53,1 % от расчетной.

10.5.4. Переносные комплексы радиосвязи «ТРИТОН» и камеры видеонаблюдения, переданные Рослесхозом пяти субъектам Российской Федерации и подведомственному учреждению ФБУ «Авиалесоохрана» для осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах, с 2014 года не используются.

10.6. В проверенных регионах выявлены факты, негативно влияющие на результативность охраны лесов от пожаров: не осуществляются в полной мере меры пожарной безопасности, предусмотренные лесными планами субъектов Российской Федерации; допущены нарушения и недостатки в части применения правил разработки сводного плана тушения лесных пожаров, порядка введения ЧС в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и др.

10.7. Установлено, что планируемое в 2023 году сокращение на 17,9 % зон контроля лесных пожаров, где по решениям комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС допускается не тушить лесные пожары, и увеличение зоны авиационного обнаружения не обеспечены соответствующим бюджетным финансированием.

10.8. Использование вертолетов Ми-8МТВ, закрепленных за ФБУ «Авиалесоохрана», на цели, не соответствующие целям их приобретения, создает риски невыполнения учреждением государственных работ в рамках государственного задания.

10.9. Выявлены недостатки нормативно-правового характера в сфере охраны лесов от пожаров:

- отсутствие возможности привлечения в установленном порядке сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах местного и регионального уровней, возникших вследствие лесных пожаров, что влечет снижение оперативности принятия мер по стабилизации лесопожарной обстановки, а также эффективности расходования бюджетных средств;

- отсутствие механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах;
- отсутствие механизма определения ущерба, нанесенного лесными пожарами, что влечет риски занижения его размера при росте площади лесных пожаров;
- отсутствие правил пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района, классификаций природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах, а также нормативов противопожарного обустройства лесов, утвержденных Минприроды России, к чьей компетенции относятся вопросы нормативно-правового регулирования;
- рассинхронизация времени определения класса пожарной опасности в лесах и времени назначения патрулирования лесов, что влечет риски несвоевременного обнаружения пожаров, а также увеличения затрат на мониторинг и ликвидацию возгораний;
- отсутствие в Типовой форме лесного плана субъекта Российской Федерации плановых значений противопожарных мероприятий в разрезе лесничеств, что создает риски их неназначения и невыполнения по каждому лесничеству.

10.10. При наличии положительных моментов в результате передачи полномочий по лесоустройству на федеральный уровень отмечаются недостатки.

10.10.1. С 2022 года государство планирует проведение работ в части таксации лесов только в зоне интенсивного использования лесов (0,3 млрд га).

10.10.2. «Лоскутный» характер лесоустройства при недостаточном финансовом обеспечении не позволит получить актуальную и полную информацию о состоянии лесного фонда и, соответственно, повысить качество государственного управления в области лесного хозяйства.

10.10.3. Выявлена коллизия положений Лесного кодекса в части отнесения мероприятия по закреплению на местности границ лесничеств к полномочиям органов власти в области лесных отношений как федерального, так и регионального уровня, что не позволяет реализовывать указанное мероприятие по лесоустройству.

10.11. Наличие разных значений целевого показателя «Поглощение лесами углерода» в документах стратегического планирования влечет неопределенность действий органов власти в вопросах организации мероприятий по охране, защите, воспроизводству и использованию лесов.

10.12. Реализация лесоклиматических проектов, которая должна быть начата с 1 июля 2022 года, сдерживается отсутствием нормативно-правовой базы, а также методики осуществления таких проектов.

10.13. По результатам контрольного мероприятия на объектах проверки установлены нарушения и недостатки в части: финансового обеспечения работ по развитию ЛесЕГАИС; функционирования разработанного в конце 2021 года приложения

ЛесЕГАИС.mobile; ведения бухгалтерского учета; осуществления государственных закупок; финансового обеспечения государственного задания; использования имущества, в том числе закупленного в рамках Соглашения о займе; формирования НДК; несоблюдения положений Лесного кодекса, порядков мониторинга пожарной опасности в лесах, организации и выполнения авиационных работ, лесоустроительной инструкции и другие факты.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минприроды России, МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в рамках установленной компетенции:

- 1) в срок до 30 января 2024 года проработать вопросы по:
 - внесению изменений в Федеральный закон № 68-ФЗ в части установления возможности привлечения сил и средств федеральных органов исполнительной власти для ликвидации ЧС в лесах и тушения лесных пожаров при введении ЧС местного и регионального уровней;
 - определению механизма финансирования мероприятий по привлечению сил и средств для ликвидации ЧС в лесах;
 - закреплению в нормативных правовых актах полномочий по установлению механизма расчета размера ущерба, нанесенного лесными пожарами;
- 2) в срок до 30 января 2025 года проработать вопрос по обеспечению проведения лесоустройства в отношении лесничества как территориальной единицы управления лесами.

11.2. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Минприроды России с предложением:

- 1) поручить Рослесхозу в срок до 30 января 2024 года принять меры, направленные на:
 - повышение качества представляемой из ИСДМ-Рослесхоз информации в отношении «термоточек» для субъектов Российской Федерации (алгоритмы распознавания, качество дистанционного зондирования Земли и др.);
 - развитие модуля грозопеленгации;
 - модернизацию блока моделирования развития пожара подсистемы автоматизированной подготовки рекомендаций по организации мониторинга и тушения лесных пожаров ИСДМ-Рослесхоз;
- 2) установить классификацию природной пожарной опасности лесов, классификацию пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды, нормативы противопожарного обустройства лесов, а также правила пожарной безопасности в лесах для каждого лесного района – в срок до 30 января 2025 года;

- 3) внести изменения в Типовую форму лесного плана субъекта Российской Федерации, предусмотрев мероприятия по охране лесов от пожаров, включая их объемы в разрезе лесничеств, – в срок до 30 января 2024 года;
- 4) внести изменения в Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов № 59, предусматривающие включение в состав государственного мониторинга воспроизводства лесов нового вида работ – оценки установленных требований к выращиванию саженцев, сеянцев основных лесных древесных пород в лесных питомниках, – в срок до 30 января 2024 года;
- 5) подготовить и направить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Лесной кодекс в части отнесения мероприятия по закреплению на местности местоположения границ лесничеств к полномочиям федерального уровня или к переданным полномочиям, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации, – в срок до 30 января 2024 года.

11.3. Направить информационное письмо Счетной палаты Российской Федерации в Федеральное агентство лесного хозяйства с предложением в срок до 30 января 2024 года рассмотреть вопрос о развитии дистанционного мониторинга использования лесов и применении при его осуществлении методов и технологий, позволяющих обеспечить сокращение временного промежутка между появлением незаконной рубки, ее выявлением и реагированием на нее компетентных органов.

11.4. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Федеральную антимонопольную службу по фактам нарушения законодательства о закупках и Губернатору Рязанской области по вопросам осуществления мероприятий, направленных на ликвидацию ЧС в лесах на территории Рязанской области.

11.5. Направить представления руководителю Федерального агентства лесного хозяйства, директору федерального государственного бюджетного учреждения «Рослесинфорг», начальнику федерального бюджетного учреждения «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», Министру природных ресурсов и лесопромышленного комплекса Архангельской области, Министру лесного хозяйства Красноярского края, исполняющему обязанности министра экологии, природопользования и лесного хозяйства Республики Саха (Якутия), Министру природопользования Рязанской области с требованиями принять меры по устраниению выявленных недостатков, причин и условий выявленных нарушений и недостатков в срок до 31 мая 2023 года.

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

© Счетная палата Российской Федерации, 2023