



2025

Отчет

о результатах контрольного
мероприятия «Аудит деятельности
уполномоченных органов
по управлению земельными участками
земель лесного фонда в рамках
переданных полномочий в 2023 году
и истекшем периоде 2024 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 26 декабря 2024 года



Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основная цель (цели) мероприятия

Оценить деятельность уполномоченных органов по управлению земельными участками земель лесного фонда (далее – лесные участки), в том числе по их предоставлению в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, установлению сервитутов.

Наиболее важные результаты мероприятия

Земли, занятые лесами, составляют 1 136,3 млн га, или 66,2 % площади Российской Федерации, из которых в федеральной собственности находятся 1 047,4 млн га земель лесного фонда, или 94,9 % федеральных земель.

В силу статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – Лесной кодекс) управление лесными участками передано уполномоченным органам субъектов Российской Федерации, за исключением предоставления лесных участков в пользование для реализации приоритетных инвестиционных проектов в целях развития лесного комплекса, которое Рослесхоз осуществляет с 1 сентября 2023 года.

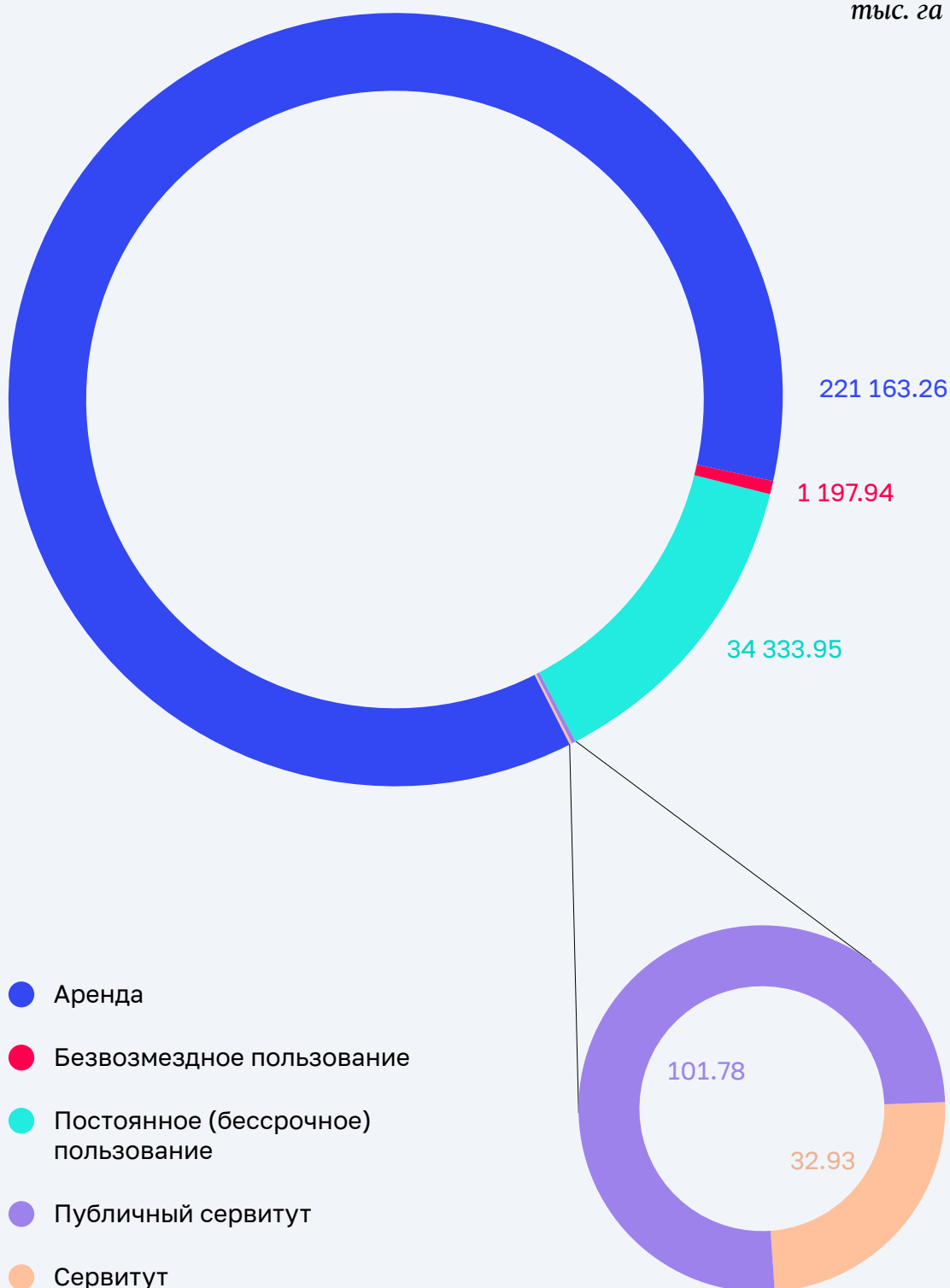
Результаты деятельности уполномоченных органов непосредственно влияют на доходы федерального бюджета, в связи с тем, что доходы от использования лесов на 95% формируются за счет минимального размера арендной платы лесных участков. В связи с чем целями контрольного мероприятия являлись оценка результативности предоставления лесных участков в аренду и оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по управлению лесными участками, включая учет в государственных информационных системах.

По итогам 2023 года в пользовании находилось 23,2 % земель лесного фонда, из которых в аренду передано 222,2 млн га (86 %) лесных земель.

Рисунок 1

Распределение земель лесного фонда по видам пользования на 1 июля 2024 года

тыс. га



Доходы федерального бюджета от использования лесов по итогам 2023 года составили 48,4 млрд рублей при плане в 50,3 млрд рублей.

Доходы от аренды лесных участков ежегодно возрастают, вместе с тем плановые задания по таким доходам выполняются не всеми уполномоченными органами, что во многом связано с недостатками в работе с ежегодно возрастающей дебиторской задолженностью, не относящейся к долгосрочной (30,6 млрд рублей – в 2022 году и 34,1 млрд рублей – по итогам 2023 года).

Нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с передачей лесных участков в пользование, подлежит совершенствованию, включая разработку и актуализацию административных регламентов.

Существенных нарушений в расчете ставок арендной платы и администрировании доходов не выявлено, вместе с тем ряд значений для расчета арендной платы¹ не обеспечивают справедливую стоимость аренды лесных участков.

По отдельным видам пользования лесными участками ставки платы за аренду не актуализировались с 2007 года, например, ставка арендной платы за единицу площади лесного участка при ведении охотничьего хозяйства в отношении участков, не занятых охотничьей инфраструктурой.

В настоящее время наблюдается тенденция установления публичного сервитута в отношении «свободных» лесных участков, а также расторжения договора аренды с дальнейшим установлением публичного сервитута на этот же лесной участок, что приводит к сокращению поступлений в федеральный бюджет.

Так, в 2022–2023 годах и за 8 месяцев 2024 года расторгнуто 22 273 договора аренды лесных участков совокупной площадью 14,65 тыс. га, доход федерального бюджета по которым сократился с 459 837,4 тыс. до 206,0 тыс. рублей в год (снижение более чем в 2 232 раза).

Выявлены факты нарушений уполномоченными органами сроков и порядка проведения государственной экспертизы проектов освоения лесов, государственной регистрации прав пользования лесными участками, сроков оказания государственных услуг по предоставлению лесных участков в аренду без торгов, в постоянное (бессрочное) пользование и в безвозмездное пользование, а также факты недостаточного контроля исполнения договоров аренды, безвозмездного пользования лесными участками, не соблюдения лицами, использующими лесные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования и на условиях сервитута (публичного сервитута), требований законодательства. Уполномоченными органами не предприняты меры по привлечению лесопользователей к административной ответственности за непредставление или несвоевременное предоставление документов, предусмотренных Лесным кодексом и договором.

Основной системой, используемой для ведения государственного лесного реестра (далее – ГЛР) является единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (далее – ЛесЕГАИС),

1. Установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310.

в которой отражены сведения о лесных участках, об их использовании, а также осуществляется сбор и приемка отчетов об использовании лесов.

Анализ результатов ведения ЛесЕГАИС показал крайне низкое качество данных, учтенных в системе, не позволяющее достоверно оценить объем лесных ресурсов Российской Федерации, а также степень и результаты вовлечения таких ресурсов в хозяйственный оборот. Существуют риски переноса во вводимую с 1 января 2025 года федеральную государственную информационную систему лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК) неполных и недостоверных сведений из ЛесЕГАИС.

В отношении более 12 тыс. лесных участков общей площадью 1,7 млн га и совокупной кадастровой стоимостью 117,1 млрд рублей право собственности Российской Федерации не зарегистрировано. В ходе контрольного мероприятия устранены нарушения в отношении 9 лесных участков общей площадью 65,2 тыс. га и кадастровой стоимостью 911 млн рублей, связанные с незаконной регистрацией права частной, субъектовой и муниципальной собственности на лесные участки.

Оценочная степень совпадения ГЛР и Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) в части учета лесных участков остается крайне низкой (не более 26 % совпадения характеристик: кадастровый номер, площадь и кадастровая стоимость), а планы по технологическому взаимодействию соответствующих информационных систем отсутствуют. Данные о подавляющем большинстве используемых лесных участков отсутствуют в реестре федерального имущества (далее – РФИ).

Выявлено значительное количество недостоверных отчетных данных² у всех объектов контрольного мероприятия.

Наиболее значимые выводы, требования, предложения (рекомендации)

К наиболее значимым выводам мероприятия относятся необходимость пересмотра порядка определения ставки арендной платы за единицу площади лесного участка при ведении охотничьего хозяйства в отношении участков, не занятых охотничьей инфраструктурой, а также определение платы за публичный сервитут на землях лесного фонда, не обремененных правами третьих лиц, в размере соответствующей арендной платы.

Полный текст выводов, требований, предложений (рекомендаций) приводится в соответствующих разделах отчета.

2. Отчетность установлена приказами Минприроды России от 1 марта 2022 г. № 144 и от 24 декабря 2021 г. № 1007.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.2.0.6, 3.2.0.6.1–3.2.0.6.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность уполномоченных органов по управлению лесными участками, в том числе по их предоставлению в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, установлению сервитутов.

3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральное агентство лесного хозяйства (камерально).
- Департамент недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – Департамент ХМАО, ХМАО – соответственно).
- Комитет по природным ресурсам Ленинградской области (далее – Комитет).
- Республиканское агентство лесного хозяйства (далее – Агентство).
- Департамент лесного хозяйства Костромской области (далее – Департамент Костромской области).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 4 марта по 26 декабря 2024 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить соответствие деятельности уполномоченных органов по организации управления лесными участками установленным требованиям.

5.2. Цель 2. Оценить результативность деятельности уполномоченных органов по передаче в аренду лесных участков.

5.3. Цель 3. Оценить результативность деятельности уполномоченных органов по ведению государственных информационных систем лесного комплекса.

Критерии аудита эффективности, а также выводы, сделанные с использованием критериев, приведены в приложении № 1 к отчету. Методы сбора и анализа данных,

а также ограничения данных методов приведены в приложении № 2 к отчету. Сведения о нормативных правовых и иных актах, которыми руководствуются уполномоченные органы при управлении лесными участками и которые проанализированы в ходе контрольного мероприятия, приведены в приложении № 3 к отчету.

6. Проверяемый период деятельности

2023 год и истекший период 2024 года, при необходимости более ранние периоды.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Имущественные отношения, связанные с оборотом лесных участков, регулируются гражданским законодательством, а также Земельным кодексом Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), если иное не установлено Лесным кодексом, другими федеральными законами³. Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности⁴.

Согласно исследованию Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) 2020 года, государственная собственность на лесные земли преобладает во всех регионах в мире: 73 % лесов находятся в государственной собственности, 22 % – принадлежат частным владельцам⁵.

Участниками лесных отношений при использовании лесных участков в России являются Российская Федерация, уполномоченные органы субъектов Российской Федерации, реализующие полномочия в области лесных отношений, переданные в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса (далее – органы, реализующие переданные полномочия, уполномоченные органы), граждане и юридические лица.

Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений⁶, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений⁷. Рослесхоз имеет 7 межрегиональных территориальных органов и 14 подведомственных федеральных учреждений.

3. В соответствии с частью 2 статьи 3 Лесного кодекса.

4. В соответствии с частью 1 статьи 8 Лесного кодекса.

5. Обзор «Зарубежный опыт управления земельными участками земель лесного фонда», подготовленный Департаментом международного и регионального сотрудничества на основании запроса Департамента аудита доходов (приложение № 14 к отчету).

6. За исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях.

7. Положение о Рослесхозе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (далее – Положение о Рослесхозе).

Рослесхоз осуществляет рассмотрение проекта лесного плана субъекта Российской Федерации и направление заключения на него⁸. Пунктом 20 приложения 2 к приказу Минприроды России⁹ установлены требования о направлении после утверждения лесного плана субъекта Российской Федерации в Рослесхоз документа, подтверждающего утверждение лесного плана субъекта Российской Федерации, одного экземпляра заверенной копии лесного плана субъекта Российской Федерации на бумажном носителе и одного на электронном носителе (CD-R).

Аналогичные требования о направлении проекта лесного плана на бумажном носителе отражены в пунктах 15 и 16 приложения 2 к указанному приказу.

Учитывая наличие в Рослесхозе и уполномоченных органах систем электронного документооборота и межведомственного взаимодействия, отмечается избыточность (неактуальность) соответствующих требований.

После внесения с 1 июля 2019 года изменений в Лесной кодекс Рослесхоз не определяет количество лесничеств, а принимает решения о создании и упразднении лесничеств (участковых лесничеств), установлении и изменении их границ.

Приказом Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 301 «Об утверждении Составы и содержания информации о лесах» (приложение № 1) утверждены состав и содержание информации о лесах, размещаемой на официальном сайте Федерального агентства лесного хозяйства. Вместе с тем по состоянию на 12 августа 2024 года на официальном сайте Рослесхоза не размещены: схема распределения лесов по целевому назначению, схема распределения лесов по преобладающим породам и группам возраста, схема распределения лесов в границах особо охраняемых природных территорий и схема распределения лесов, в которых ограничено пребывание граждан.

Сведения о реализации Рослесхозом отдельных полномочий по управлению лесными участками приведены в приложении № 6 к отчету.

8. В соответствии с подпунктом 5.4.21 Положения о Рослесхозе.

9. Приказ 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».

Рисунок 2

Распределение земель лесного фонда по целям пользования на 1 июля 2024 года



Использование лесов в Российской Федерации осуществляется с предоставлением или без предоставления лесного участка, установлением или без установления сервитута, публичного сервитута, изъятием или без изъятия лесных ресурсов¹⁰. Статьей 25 Лесного кодекса определено 17 целей использования лесных участков¹¹, самой распространенной из которых является заготовка древесины.

По данным отчета Рослесхоза, за первое полугодие 2024 года (форма 6-ОИП¹²) в аренду передано более 221 млн га лесных земель.

Таблица 1. Распределение по видам пользования лесными участками

Вид пользования	Количество договоров (решений), ед.	Площадь, тыс. га	Доля по площади, %
Аренда	107 094	221 163,26	86,11
Безвозмездное пользование	7 999	1 197,94	0,47
Постоянное (бессрочное) пользование	4 090	34 333,95	13,37
Публичный сервитут	1 722	101,78	0,04
Сервитут	1 024	32,93	0,01
Всего	121 929	256 829,86	

Повышение эффективности ведения лесного хозяйства является одной из целей Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства»¹³, в которой Рослесхоз является соисполнителем.

Из 16 показателей Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» характеризуют предоставление лесных участков в пользование 2 показателя: «Доля площади земель лесного фонда, переданных в пользование, в общей площади земель лесного фонда, %» и «Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 га земель лесного фонда, руб./га».

10. Согласно статье 24 Лесного кодекса.
11. Иные виды пользования лесов определены в части 2 статьи 6 Лесного кодекса и части 6 статьи 8 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
12. Форма № 6-ОИП «Сведения об использовании лесных участков, предоставленных в аренду, постоянное (бессрочное) и безвозмездное пользование, сервитут, публичный сервитут» утверждена приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 1 марта 2022 г. № 144 «Об установлении форм, содержания и порядка представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений» (далее – Приказ Минприроды России № 144, форма 6-ОИП соответственно).
13. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» (далее – Госпрограмма «Развитие лесного хозяйства»).

Таблица 2. Реализация Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства»

Показатель	Базовое значение	2023 г.			На 01.08.2024 г.		
		план	факт	%	план	факт	%
«Доля площади земель лесного фонда, переданных в пользование, в общей площади земель лесного фонда, %»	23	22,5	23,2	103,1	22,6	22,6	100
«Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 га земель лесного фонда, руб./га»	58,9	65,8	64,9	98,6	68,8	66,1	96,1

В соответствии с отчетом о ходе реализации Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» за 2023 год Рослесхозом не в полном объеме достигнуты плановые значения показателей, характеризующих предоставление лесных участков в пользование (приложение № 7 к отчету).

При анализе отчетов органов, осуществляющих переданные полномочия, выявлено значительное количество ошибок и неточностей, в связи с чем информация Рослесхоза за 2023 год по форме 6-ОИП не является достоверной.

Рослесхоз уполномочен совместно с органами, реализующими переданные полномочия, на подготовку сведений и документов в целях перевода земель лесного фонда в иные категории земель.

Установлены факты перевода земель лесного фонда в земли населенных пунктов без согласования с Рослесхозом и Минприроды России генерального плана города Петрозаводска Республики Карелия. При отсутствии надлежащих оснований из федеральной собственности с 2013 по 2024 год выбыл ряд земельных участков, ранее составляющих части земельного участка с кадастровым номером 10:00:0000000:43, входящего в состав земель лесного фонда Российской Федерации. При этом за 16 лет размер указанного земельного участка уменьшился в 6,9 раза (с 128 293,6 га до 18 559 га). Материальный ущерб составил 186 млн рублей (расчетно) (приложение № 8 к отчету).

7.1. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по организации управления лесными участками установленным требованиям

Органы, реализующие переданные полномочия, различаются по структуре и численности. Так, полномочия по федеральному государственному лесному контролю (надзору), лесной охране в лесах, расположенных на землях лесного фонда, осуществляются в одном органе в Костромской области, Республике Бурятия и в различных в ХМАО и Ленинградской области.

В отдельных субъектах Российской Федерации указанные функции напрямую не прописаны¹⁴ в положении об уполномоченном органе или прописаны некорректно¹⁵. В структуре Департамента ХМАО выделен перечень должностных лиц, обеспечивающих исполнение переданных полномочий. В Ленинградской области акты (решения) о реализации полномочий принимаются на уровне губернатора, в связи с чем сроки вовлечения лесных участков в оборот затягиваются.

Большую часть переданных полномочий реализуют лесничества, которые являются или структурными подразделениями (в Республике Бурятия 37 профильных отделов – лесничеств, в ХМАО 14 территориальных отделов – лесничеств), или самостоятельные юридические лица – учреждения¹⁶.

Установлены факты нарушений всеми уполномоченными органами сроков и порядка проведения государственной экспертизы проектов освоения лесов¹⁷, составляемых в соответствии со статьей 12 Лесного кодекса лицами, использующими лесные участки. Соответствующий административный регламент¹⁸ не актуализирован, а также нормативно не установлен срок представления на государственную экспертизу проектов освоения лесов лицами, использующими леса на праве постоянного (бессрочного) пользования, что влечет риски использования лесных участков с нарушением требований законодательства. Так, на территории ХМАО по состоянию на 25 июля 2024 года использовались 11 лесных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование в 2009–2023 годах в целях строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов (8 участков, включая 4 участка, предоставленных в пользование Федеральному казенному учреждению «Федеральное управление автомобильных дорог «Урал» Федерального дорожного агентства), осуществления научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности (2 участка) и осуществления рекреационной деятельности (1 участок),

-
14. Например, в Положении о Департаменте ХМАО отсутствуют положения об осуществлении на землях лесного фонда охраны лесов в форме мер экстренного реагирования, предусмотренных подпунктом 6 части 1 статьи 83 Лесного кодекса. Полномочия по установлению перечня должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный лесной контроль (надзор), и перечня должностных лиц, осуществляющих лесную охрану, предусмотренные подпунктом 12 пункта 1 статьи 83 Лесного кодекса, напрямую в Положении об Агентстве не установлены.
 15. Например, подпункт 9 пункта 11 Положения о департаменте лесного хозяйства Костромской области, согласно которому Департамент Костромской области осуществляет проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 181 статьи 81 Лесного кодекса), не соответствует подпункту 9 статьи 83 Лесного кодекса, согласно которому уполномоченные органы осуществляют проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов (за исключением случаев, предусмотренных пунктом 18² статьи 81 Лесного кодекса). В данном случае формально полномочия Департамента Костромской области охватывают проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, в отношении лесных участков, предоставленных для реализации приоритетных инвестиционных проектов в целях развития лесного комплекса, что не соответствует пункту 5.4.41 Положения о Рослесхозе.
 16. В Костромской области 21 лесничество образовано в виде областных государственных казенных учреждений, в Ленинградской области одно Ленинградское областное государственное казенное учреждение «Управление лесами Ленинградской области» с 19 филиалами.
 17. Приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 513 утвержден Порядок государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов.
 18. Административный регламент предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по проведению государственной экспертизы проектов освоения лесов, расположенных на землях лесного фонда, утвержденный приказом Минприроды России от 15 февраля 2018 г. № 57 (далее – Административный регламент № 57).

в отсутствии проектов освоения лесов, прошедших государственную экспертизу в установленном порядке.

При рассмотрении и утверждении проектной документации лесных участков уполномоченные органы руководствуются статьей 70¹ Лесного кодекса.

Подзаконный акт, определяющий сроки и порядок утверждения проектной документации лесных участков, на федеральном уровне не принят.

Уполномоченными органами ХМАО и Костромской области также не разработаны акты, регулирующие порядок рассмотрения и утверждения проектной документации лесных участков, включая права и обязанности лиц, участвующих в согласовании проектной документации лесных участков, не установлен общий срок рассмотрения и утверждения проектной документации лесного участка, что негативно сказывается на сроке рассмотрения документации и влечет риски нарушения прав и законных интересов лесопользователей. Факты длительного утверждения проектной документации установлены¹⁹, а также выявлены нарушения и недостатки в указанной части²⁰.

Согласно статье 83 Лесного кодекса Рослесхоз осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий, порядок реализации которого установлен приказом Минприроды России от 3 июля 2019 г. № 434²¹.

Приказом Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 545²² утверждена методика оценки эффективности осуществления уполномоченными органами переданных полномочий, которой определены в том числе критерии²³, характеризующие управление лесными участками.

Так, в среднем в 2023 году, по данным Рослесхоза, доля недоимки по плате за использование лесов составила 3,39 %, доля земель лесного фонда, переданных в аренду (от общей площади земель лесного фонда), – 34,43 %, объем платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации от использования лесов,

-
19. В 2023 году и за 7 месяцев 2024 года Департаментом Костромской области проектные документации 18 лесных участков утверждены по истечении 36–102 дней с даты их поступления на рассмотрение, Департаментом ХМАО проектная документация 15 лесных участков утверждена по истечении 31–134 дней.
20. Комитетом в отношении 7 проектных документаций лесных участков (письма Комитета от 11 апреля 2023 г. № 02-6151/2023, от 15 апреля 2024 г. № 02-7543/2024, от 2 мая 2023 г. № 02-7643/2023, № 02-7644/2023, от 22 июня 2023 г. № 02-11161/2023, от 7 ноября 2023 г. № 02-20967/2023) отказано в утверждении проектной документации лесного участка без указания оснований части 11 статьи 70¹ Лесного кодекса. Из 53 отказов Комитета в утверждении проектной документации лесных участков в 2024 году приняты с нарушением срока, предусмотренного актом Комитета, 44 отказа (83 %).
21. Приказ Минприроды России от 3 июля 2019 г. № 434 «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».
22. Приказ Минприроды России от 9 декабря 2014 г. № 545 «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных в соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений».
23. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2024 г. № 981 утверждены критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, применение которых предусмотрено начиная с 1 января 2025 года.

расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 гектар земель лесного фонда – 177,12 руб./га, а соотношение поступивших платежей в федеральный бюджет за использование лесов и общего объема израсходованных средств субвенций из федерального бюджета – 89,84 % (приложение № 9 к отчету).

Необходимо отметить, что при рассмотрении комиссией Рослесхоза эффективности реализации переданных полномочий и составлении итогового рейтинга за 2023 год не оценивалась достоверность сведений о количестве и площади переданных в пользование лесных участков, представленных уполномоченными органами в рамках ведомственной отчетности, при этом в ходе контрольного мероприятия выявлено значительное количество недостоверных данных в указанной части²⁴.

Во исполнение части 11 статьи 83 Лесного кодекса руководителем Рослесхоза в 2023 году и за 7 месяцев 2024 года направлено 13 указаний руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации²⁵ в связи со снижением уровня эффективности осуществления переданных полномочий, включая полноту и своевременность поступления доходов, зачисляемых в бюджетную систему Российской Федерации, осуществление мер принудительного взыскания с плательщиков задолженностей по платежам за использование лесов.

Сведения о нарушениях и недостатках, допущенных уполномоченными органами, приведены в приложении № 10 к отчету.

7.1.1. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по предоставлению в аренду лесных участков установленным требованиям

По данным отчета Рослесхоза (форма 6-ОИП), за период с 1 января 2023 года по 1 июля 2024 года количество договоров аренды лесных участков увеличилось с 101 864 до 107 094 (на 5,1 %), вместе с тем совокупная площадь предоставленных в аренду лесных участков снизилась с 224,2 млн до 221,2 млн га (на 1,3 %).

Указанные данные не являются в полной мере достоверными из-за выявленных искажений отчетности по форме 6-ОИП, в том числе в связи с отражением в сводной отчетности данных о прекративших действие договорах, а также в связи с задвоением учета договоров аренды лесных участков, расположенных в нескольких лесничествах²⁶.

-
24. Например, по состоянию на 1 января 2024 года на территории Республики Бурятия действовало 74 договора безвозмездного пользования лесными участками, заключенного по основаниям Лесного кодекса, совокупной площадью 2 280,60 га, однако согласно формы 6-ОИП Агентства по состоянию на 1 января 2024 года действовало 26 договоров безвозмездного пользования лесными участками на совокупную площадь 73,0248 га. Искажение по площади предоставленных в безвозмездное пользование лесных участков превышает более чем 3,5 раза.
25. Забайкальский край, Липецкая и Мурманская области, Республика Тыва, Еврейская автономная область (2 указания), Курганская, Рязанская (2 указания), Калининградская, Самарская области, республики Ингушетия и Северная Осетия – Алания.
26. Например, на территории Костромской области по состоянию на 1 января 2023 года действовало 585 договоров аренды лесных участков общей площадью 3 146,2 тыс. га, а согласно формы 6-ОИП – 613 договоров с общей площадью 3 496,9 тыс. га, по состоянию на 1 января 2024 года действовало 605 договоров аренды лесных участков общей площадью 3 217,5 тыс. га, а согласно формы 6-ОИП – 633 договора с общей площадью 3 568,2 тыс. га и по состоянию на 1 июля 2024 года действовало 602 договора с общей площадью 3 262,9 тыс. га, а согласно формы 6-ОИП – 630 договоров с общей площадью 3 613,7 тыс. га.

Рисунок 3

Сведения о договорах аренды лесных участков



Преобладает заключение договоров аренды лесных участков без торгов.

Так, Департаментом ХМАО без торгов заключено 98 % договоров аренды лесных участков, Агентством – 80 % договоров, Комитетом – 87 % договоров.

Вместе с тем Департаментом Костромской области по результатам аукционов заключено 486 договоров аренды (72,8 %) с общей площадью лесных участков 2 296,62 тыс. га.

Выявлены нарушения и недостатки при передаче органами, реализующими переданные полномочия, в аренду лесных участков по результатам открытых конкурсов и аукционов, а также без проведения торгов.

При отсутствии утвержденных Минприроды России соответствующих административных регламентов, уполномоченные органы руководствуются административными регламентами, утвержденными нормативными правовыми

актами субъекта Российской Федерации²⁷, не характеризующимися единообразием форм и содержания. Отдельные нормы таких регламентов не актуализированы с учетом изменений законодательства²⁸. Не всеми уполномоченными органами определено в качестве государственной услуги предоставление лесных участков в аренду по результатам торгов, соответствующие регламенты не разрабатывались и сведения не включались в перечни услуг, размещаемые на официальных сайтах этих органов²⁹.

По сведениям Минприроды России³⁰, разработан проект административного регламента по предоставлению органом, реализующим переданные полномочия, государственной услуги по предоставлению лесного участка, расположенного в границах земель лесного фонда, в аренду без проведения торгов.

Открытый конкурс проводится с 2018 года только в целях заключения договоров аренды для заготовки древесины³¹. Изменения, внесенные в статью 80¹ Лесного кодекса³², не нашли отражения в Правилах рассмотрения заявления³³,

-
27. Административный регламент предоставления государственной услуги по предоставлению в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду без проведения торгов утвержден постановлением губернатора Ленинградской области от 28 мая 2018 г. № 29-пг; административные регламенты предоставления Департаментом Костромской области государственных услуг «Предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду для использования лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых без проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка» и «Предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в аренду для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов без проведения торгов на право заключения договора аренды лесного участка» утверждены постановлениями Губернатора Костромской области от 29 июня 2012 г. № 142 и № 143; административные регламенты предоставления Агентством государственной услуг по предоставлению лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда, в аренду без проведения торгов, а также по подготовке, организации и проведению торгов на право заключения договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной собственности, утверждены указами Главы Республики Бурятия от 23 ноября 2011 г. № 267 и от 22 мая 2020 г. № 106 соответственно; постановлениями губернатора ХМАО от 8 июня 2012 г. № 88, от 10 июля 2012 г. № 101, от 11 июля 2012 г. № 102 и от 8 ноября 2019 г. № 88 утверждены соответствующие административные регламенты государственной услуги по предоставлению в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду без проведения аукциона лесных участков для выполнения изыскательских работ, без проведения торгов, по результатам аукциона на право заключения такого договора, по результатам открытого конкурса на право заключения такого договора.
28. Например, в Республике Бурятия.
29. Например, в Ленинградской и Костромской областях предоставление лесных участков в аренду по результатам торгов (аукцион, открытый конкурс) не определено в качестве государственной услуги.
30. Письмо Минприроды России от 10 декабря 2024 г. № 04-16-28/50670.
31. Статьи 80¹ и 80² Лесного кодекса определяют порядок подготовки, организации и проведения открытого конкурса. Минприроды России не утвержден административный регламент по предоставлению лесных участков в аренду по результатам открытого конкурса. При этом отдельными уполномоченными органами также не утверждены соответствующие административные регламенты, что влечет риски неполноценного раскрытия потенциала лесных участков для заготовки древесины. Например, в Ленинградской области соответствующий административный регламент не утверждался, в проверяемом периоде не заключались договоры аренды лесных участков по результатам открытых конкурсов, вместе с тем договоры аренды лесных участков для заготовки древесины заключались без проведения торгов на основании решений Комитета.
32. В целях реализации перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития и декриминализации лесного комплекса от 29 сентября 2020 г. (подпункт «в» пункта 1 перечня поручений от 6 ноября 2020 г. № Пр-1816) Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 302-ФЗ внесены изменения в часть 2 статьи 80¹ Лесного кодекса, предусматривающие уточнение условия участия в конкурсе на право заключения договора аренды лесного участка для заготовки древесины. Так, претендент должен обладать правами на объекты лесоперерабатывающей инфраструктуры, предназначенными для производства изделий из древесины с высокой долей добавленной стоимости.
33. Правила рассмотрения заявления о проведении открытого конкурса на право заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для заготовки древесины, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2018 г. № 1475 (далее – Правила рассмотрения заявления).

в связи с чем документы, связанные с проведением конкурса (конкурсная документация, включая формы заявок, порядок оценки заявок), в ряде случаев содержат неактуальные формулировки.

Статьей 78 Лесного кодекса предусмотрена необходимость принятия решений о проведении аукциона или об отказе в проведении аукциона по обращениям заявителей и размещения их на официальном сайте уполномоченного органа, вместе с тем отдельными уполномоченными органами допускаются непринятие или несвоевременное принятие решений³⁴, размещение на официальных сайтах не всех решений, несвоевременное или некорректное размещение решений.

Методические указания по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков³⁵ не актуализированы³⁶. При этом отдельные неактуальные нормы Методические указания Минсельхоза России используются уполномоченными органами при подготовке документов, связанных с проведением аукционов на право заключения договоров аренды лесных участков (например, аукционной документации, заявок на участие в аукционах).

Выявлен случай признания победителем аукциона на право заключения договора аренды лесного участка одного из трех участников аукциона³⁷, не предложившего наибольшую цену, что не в полной мере соответствует части 3 статьи 79 Лесного кодекса. При этом в отчетной форме 13-ОИП³⁸ не был предусмотрен вариант «заключен с единственным участником».

-
34. Комитетом 22 заявления о предоставлении в аренду земельных участков без торгов рассмотрены с превышением установленного срока от 1 до 7 месяцев, а по заявлению ООО «Волна» от 12 декабря 2023 г. № 70-12/23 решение не принято.
35. Методические указания по подготовке, организации и проведению аукционов по продаже права на заключение договоров аренды лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо права на заключение договора купли-продажи лесных насаждений в соответствии со статьями 78–80 Лесного кодекса Российской Федерации, утвержденные приказом Минсельхоза России от 24 февраля 2009 г. № 75 (далее – Методические указания Минсельхоза России).
36. В Методические указания Минсельхоза России по аукционам не внесены изменения с учетом Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования порядка использования лесов с предоставлением и без предоставления лесных участков», в том числе связанные с изменением наименования аукциона, сроков заключения договоров аренды. Кроме того, функции по нормотворчеству в области лесных отношений переданы от Минсельхоза России к Минприроды России.
37. Согласно протоколу о результатах аукциона на право заключения договора аренды лесного участка от 8 сентября 2023 г. № 29 (Костромская область) по лотам 1, 3 и 4 окончательная цена аукционной единицы соответствовала начальной (стартовой) цене аукциона (повышения начальной цены предмета аукциона не произошло).
38. Форма 13-ОИП «Сведения об аукционах по продаже права на заключение договора аренды лесного участка» (далее – форма 13-ОИП), утвержденная приказом Минприроды России № 144 (действовал до 31 декабря 2024 года). Приказом Минприроды России от 18 июня 2024 г. № 385 (далее – Приказ Минприроды России № 385), вступающем в силу с 1 января 2025 года, утверждена форма № 13-ОИП, в котором содержатся указанные сведения.

Отдельными регионами при проведении аукционов блокировались необходимые суммы претендента на лицевой счет торговой площадки в качестве залога, а не на счете, указанном в извещении о проведении аукциона, что приводило к необходимости обжалования действий аукционных комиссий в антимонопольных органах³⁹. Так, одним из оснований для отказа в допуске к участию в аукционе⁴⁰ является непоступление задатка на банковский счет, указанный в документации об аукционе, до окончания срока подачи заявок на участие в аукционе. Бурятским УФАС России отменено решение аукционной комиссии в недопуске к участию в аукционе единственной заявки (в связи с блокированием задатка на лицевом счете торговой площадки вместо перечисления на лицевой счет организатора торгов). В настоящее время Правительством Российской Федерации разработан проект федерального закона, предусматривающий необходимое нормативное регулирование⁴¹.

Выявлены нарушения постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629⁴² в части сроков оказания государственной услуги по предоставлению лесных участков в аренду без торгов (14 дней)⁴³, кроме того в разработанных Комитетом и Департаментом Костромской области административных регламентах срок оказания указанной услуги превышает 14 дней. В ряде случаев по обращениям заявителей в суд решения уполномоченных органов об отказе в предоставлении лесного участка в аренду или их бездействие признаны незаконными⁴⁴.

Типовой договор аренды лесного участка для заготовки древесины⁴⁵ предусматривает проведение арендодателем анализа достижения критериев, на основании которых была проведена оценка предложенных условий и определен победитель конкурса на право заключения договора либо заключен договор с единственным участником конкурса, с учетом ежегодно направляемой арендатором информации.

-
39. Согласно официальному отзыву Правительства Российской Федерации (от 4 июля 2024 г. № ДГ-П11-21072) на законопроект № 570388-8 необходимость совершенствования правового регулирования отношений, связанных с порядком проведения торгов в электронной форме при предоставлении земельных участков, заслуживает внимания, существующая проблема требует комплексного совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок и способы внесения и возврата задатка.
40. В соответствии с пунктом 10 части 15 и пунктом 6 части 18 статьи 78 Лесного кодекса.
41. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
42. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022–2024 годах, а также о случаях установления льготной арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и размере такой платы».
43. Например, Ленинградская область, ХМАО, Костромская область.
44. Например, решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 15 февраля 2023 г. по делу № А56-101336/2022, от 29 июня 2023 г. по делу № А56-29894/2023, от 12 марта 2023 г. по делу № А56-129049/2022, от 1 марта 2023 г. по делу № А56-105070/2022, от 10 апреля 2023 г. по делу № А56-134132/2022, от 14 июня 2023 г. по делу № А56-29966/2023.
45. Типовые договоры аренды лесных участков утверждены приказом Минприроды России от 30 июля 2020 г. № 542 (далее – типовые договоры аренды).

Проведенный в ходе мероприятия анализ показал, что отдельными уполномоченными органами (арендаторами) в договора аренды включаются все критерии, на основании которых была проведена оценка предложенных условий и определен победитель.

При этом проведение анализа достижения по более половины критериев, установленных в договора аренды, не представляется возможным, поскольку такие критерии применимы только в целях определения победителя конкурса⁴⁶.

В целом уполномоченными органами при заключении договоров аренды применялись типовые договоры аренды, вместе с тем допускались отдельные отклонения от установленных форм.

Так, при заключении после 1 сентября 2023 года ряда договоров аренды не учитывались изменения, внесенные в типовые договоры аренды⁴⁷, вступившие в силу с 1 сентября 2023 года, в связи с чем в договора аренды отсутствуют условия досрочного расторжения договора.

В отдельных субъектах Российской Федерации⁴⁸ при передаче в аренду лесных участков допускались нарушения статьи 7 Лесного кодекса, согласно которой лесным участком является отдельный земельный участок⁴⁹. В предметах договора аренды один лесной участок включал в себя несколько земельных участков с разными кадастровыми номерами либо части земельного участка, не прошедшей кадастровый учет⁵⁰.

Согласно порядкам представления отчетов об использовании лесов, об охране лесов от пожаров, о защите лесов, о воспроизводстве лесов и лесоразведении⁵¹ отчеты представляются ежемесячно, ежеквартально и ежегодно (в зависимости от видов использования лесов и от содержания лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов).

-
46. Например, по итогам анализа сведений и документов о достижении арендаторами своих конкурсных предложений Департаментом Костромской области приняты решения о расторжении договоров аренды от 4 октября 2021 г. № 930, от 19 ноября 2021 г. № 936 в судебном порядке, а договоров аренды от 1 февраля 2022 г. № 938, от 19 октября 2021 г. № 932, от 27 октября 2021 г. № 933, от 2 ноября 2021 г. № 934, от 19 ноября 2021 г. № 935, от 5 марта 2022 г. № 941, от 7 сентября 2022 г. № 943 – в досудебном.
47. Приказ Минприроды России от 23 марта 2023 г. № 141 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30 июля 2020 г. № 542 «Об утверждении типовых договоров аренды лесных участков».
48. Например, в Республике Бурятия.
49. В нарушение части 2 статьи 72 Лесного кодекса, согласно которой объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет, Комитетом заключен договор аренды от 14 апреля 2023 г. № 2/О-2023-04 на часть лесного участка площадью 2,3 га, являющаяся предметом договора, не выделенный из земельного участка с кадастровым номером 47:26:0000000:280, площадью 266,5 тыс. га в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, не прошедшую государственный кадастровый учет.
50. Например, Комитетом заключен договор аренды от 14 апреля 2023 г. № 2/О-2023-04 в целях осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства на часть лесного участка площадью 2,3 га, не выделенную из земельного участка с кадастровым номером 47:26:0000000:280 площадью 266,5 тыс. га и не прошедшую государственный кадастровый учет.
51. Утверждены приказами Минприроды России от 21 августа 2017 г. № 451, № 452, и от 9 марта 2017 г. № 78.

Выявлены системные нарушения, допущенные лесопользователями при использовании лесных участков, включая отсутствие разработанных арендаторами лесных участков и представленных на государственную экспертизу проектов освоения лесов, лесных деклараций и отчетов, предусмотренных статьями 49, 60, 60¹¹, 60¹⁶ и 66 Лесного кодекса. Уполномоченными органами достаточные меры, направленные на соблюдение арендаторами требований законодательства и условий договора, а также меры по привлечению арендаторов к административной ответственности⁵² не принимались.

Установлено, что арендаторами не в полной мере соблюдаются условия по сплошной рубке древесины. Так, в ходе визуального осмотра мест произведенной рубки выявлено наличие значительного количества невырубленных деревьев, не представляющих коммерческую ценность, но не способствующих полноценному лесовосстановлению⁵³.

Ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (далее – реестр недобросовестных лесопользователей) осуществляется Рослесхозом⁵⁴.

По состоянию на 9 сентября 2024 года в реестре недобросовестных лесопользователей содержалась информация в отношении 276 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по 369 фактам недобросовестных действий.

Комитетом и Департаментом ХМАО нарушены порядок и сроки направления сведений для внесения в реестр недобросовестных лесопользователей, что повлекло невключение и несвоевременное включение лесопользователей в указанный реестр и возможность их доступа к лесным ресурсам в предпринимательских целях в других субъектах Российской Федерации⁵⁵.

52. Предусмотрена статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

53. Например, по договорам аренды лесного участка от 24 октября 2012 г. № 587 и от 30 сентября 2013 г. № 731 (Костромская область).

54. В соответствии со статьей 98¹ Лесного кодекса.

55. Статьей 8.32.1 КоАП РФ предусмотрен административный штраф для должностных лиц за ненаправление, несвоевременное направление, направление недостоверной информации в Рослесхоз, который уполномочен вести реестр недобросовестных лесопользователей.

7.1.2. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по предоставлению в безвозмездное пользование лесных участков установленным требованиям

Лесные участки в безвозмездное пользование предоставляются как юридическим лицам, так и гражданам по основаниям, определенным Лесным кодексом, и в порядке, установленном Земельным кодексом, в целях осуществления сельскохозяйственной деятельности (в том числе пчеловодства) для собственных нужд, для осуществления религиозной деятельности, для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов⁵⁶.

Договор безвозмездного пользования лесным участком заключается на срок от одного года до пяти лет⁵⁷ без проведения торгов по заявлению заинтересованного лица⁵⁸.

Приказом Минприроды России⁵⁹ утвержден соответствующий административный регламент, который не актуализирован.

В приложении № 15 к отчету приведены предложения по совершенствованию нормативного регулирования сферы лесных отношений.

Приказом Минприроды России⁶⁰ утверждены типовые договоры безвозмездного пользования лесными участками, которые в большинстве случаев применялись органами, реализующими переданные полномочия, при этом выявлены факты неиспользования типовых договоров безвозмездного пользования в Республике Бурятия⁶¹.

Согласно сведениям Рослесхоза (форма 6-ОИП), количество договоров безвозмездного пользования лесными участками с начала 2023 года увеличилось на 10 % с 7 247 до 7 999 к середине 2024 года, а совокупная площадь предоставленных на указанном праве лесных участков не имеет выраженной тенденции к увеличению. На 95,7 % лесные участки предоставлены в безвозмездное пользование в целях ведения сельского хозяйства⁶².

56. В соответствии с частью 4 статьи 38, частью 3 статьи 47, статьей 45 Лесного кодекса соответственно.

57. В соответствии со статьей 74² Лесного кодекса, введенной Федеральным законом от 18 декабря 2018 г. № 471-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления лесных участков в безвозмездное пользование» и действующей с 1 июня 2019 года. Ранее договоры безвозмездного пользования лесными участками заключались на срок до 25 лет.

58. Статьи 71 и 74³ Лесного кодекса.

59. Приказ Минприроды России от 25 октября 2016 г. № 559 «Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование» (далее – Административный регламент № 559).

60. Приказ Минприроды России от 10 июля 2020 г. № 435 «Об утверждении типовых договоров безвозмездного пользования лесными участками».

61. Без применения типовых договоров безвозмездного пользования лесными участками Агентством заключены 10 договоров безвозмездного пользования лесными участками: 27 июля 2023 г. № 1, от 18 июля 2023 г. № 1, от 15 июня 2023 г. № 14/1-23, от 18 мая 2023 г. № 2, № 3, от 19 мая 2023 г. № 4, от 22 мая 2023 г. № 6, от 23 мая 2023 г. № 7, от 6 апреля 2023 г. № 1 и от 18 января 2023 г. № 1.

62. По состоянию на 1 июля 2024 года.

Рисунок 4

Сведения о договорах безвозмездного пользования лесными участками



Вместе с тем указанные данные не являются достоверными из-за искажений уполномоченными органами отчетности по форме 6-ОИП за 2023 год, выявленных в ходе контрольного мероприятия⁶³.

Кроме того, в пункте 1 части 12 статьи 50⁶ Лесного кодекса отсутствовала обязанность по предоставлению уполномоченными органами в ЛесЕГАИС данных в отношении договоров безвозмездного пользования.

Порядок и требования к заключению договоров безвозмездного пользования уполномоченными органами в целом соблюдаются, вместе с тем выявлены факты предоставления в безвозмездное пользование лесных участков при наличии оснований для отказа⁶⁴. В ряде случаев нарушены сроки предоставления лесных участков в безвозмездное пользование⁶⁵.

В нарушение статьи 19 Закона № 218-ФЗ уполномоченными органами Ленинградской области и Республики Бурятия обязанности по государственной регистрации договоров безвозмездного пользования не исполнены, в ряде случаев такая обязанность возложена на лесопользователей⁶⁶. Сроки направления сведений о регистрации договоров органами, реализующими переданные полномочия, не всегда соблюдались⁶⁷, также не все договоры безвозмездного пользования лесными участками зарегистрированы в ЕГРН уполномоченными органами Ленинградской области и ХМАО⁶⁸.

Выявлены многочисленные факты непредставления гражданами, использующими лесные участки для собственных нужд на основании договоров безвозмездного

-
63. Например, по состоянию на начало 2024 года на территории ХМАО действовало 19 договоров безвозмездного пользования лесными участками совокупной площадью 29,7365 га, при этом согласно форме 6-ОИП Департамента ХМАО по состоянию на 1 января 2024 года действовало 15 договоров совокупной площадью 78,0529 га (искажение по площади более чем в 2 раза).
64. Например, Агентством по заявлениям, зарегистрированным 20 января 2023 г. № 23-00489, 6 февраля 2023 г. № 23-00979, 16 февраля 2023 г. № 23-01238, 30 мая 2023 г. № 23-04124, 17 августа 2023 г. № 23-06611, 28 ноября 2023 г. № 23-09124, 5 июля 2023 г. № 23-05269, 17 ноября 2023 г. № 23-08225, не отказано в предоставлении лесных участков в безвозмездное пользование при наличии оснований для отказа (при непредставлении копии документа, удостоверяющего личность заявителя).
65. Например, Комитетом шесть заявлений о предоставлении в безвозмездное пользование лесных участков, зарегистрированных 8 ноября 2022 г. № 01-30372/2022, № 01-30375/2022, 18 сентября 2023 г. № 01-26388/2023, 29 июня 2023 г. № 01-18013/2023, 17 января 2023 г. № 01-941/2023 и 17 мая 2023 г. № 01-13232/2023 рассмотрены позже установленного срока на 16 – 191 календарный день.
66. Правительство Ленинградской области распоряжениями от 15 августа 2023 г. № 536-р, от 2 июня 2023 г. № 374-р, от 6 февраля 2023 г. № 81-р и от 28 марта 2024 г. № 156-р обязало лесопользователей зарегистрировать заключенные договоры безвозмездного пользования лесными участками. Аналогичное нарушение допущено Агентством при издании распоряжений о предоставлении в безвозмездное пользование лесных участков от 17 января 2023 г. № 3-рл, от 17 марта 2023 г. № 91-рл, от 20 марта 2023 г. № 98-рл, от 16 мая 2023 г. № 212-рл и № 213-рл, от 17 мая 2023 г. № 216-рл, от 22 мая 2023 г. № 232-рл, 233-рл и 235-рл, от 13 июня 2023 г. № 260-рл, от 14 июля 2023 г. № 311-рл, от 25 июля 2023 г. № 320-рл, от 8 августа 2023 г. № 345-рл, от 12 сентября 2023 г. № 394-рл, от 27 октября 2023 г. № 495-рл, от 8 декабря 2023 г. № 550-рл и от 11 декабря 2023 г. № 552-рл.
67. Комитетом сведения и документы о заключении договоров безвозмездного пользования лесными участками от 2 февраля 2023 г. № 125/БП-2023-02 и от 3 февраля 2023 г. № 126/БП-2023-02 несвоевременно направлены в орган регистрации, в связи с чем права зарегистрированы 5 июля 2023 года и 6 июля 2023 года соответственно, спустя более 5 месяцев с даты заключения договоров. Департаментом ХМАО сведения о заключении договора безвозмездного пользования лесным участком от 25 января 2023 г. № 0030/23-10 направлены в орган регистрации в мае 2023 года с нарушением срока на 3,5 месяца.
68. Сведения о договорах безвозмездного пользования лесными участками от 16 июня 2023 г. № 128/БП-2023-06 и от 10 апреля 2024 г. № 130/БП-2024-04 направлены Комитетом на государственную регистрацию в ходе контрольного мероприятия. Департаментом ХМАО сведения и документы о заключении договора безвозмездного пользования лесным участком от 28 февраля 2022 г. № 0102/22-10 направлены в орган регистрации в ходе контрольного мероприятия с нарушением срока на 2 года.

пользования, отчетов об использовании лесов, отчетов об охране и защите лесов. Так, на территории Республики Бурятия не представлены отчеты об использовании лесов за 2023 год 60 % граждан, использующих лесные участки на основании договоров безвозмездного пользования, на территории Костромской области – 64 %, на территории Ленинградской области – 72 %, на территории ХМАО – 95 %. Отчеты об охране и защите лесов на указанных территориях за 2023 год не представили от 78 до 95 % граждан.

В настоящее время отчетность об использовании лесных участков представляется исключительно в форме электронного документа с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг⁶⁹. Проверкой установлены случаи непредставления отчетности в связи с отсутствием у лесопользователей возможности представления сведений в форме электронного документа.

Комитетом не приняты меры к подписанию актов приема-передачи лесных участков в состоянии, пригодном для использования лесов после истечения срока договоров безвозмездного пользования⁷⁰.

7.1.3. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по предоставлению лесных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования установленным требованиям

При предоставлении лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование (далее – ПБП) уполномоченные органы руководствуются Лесным кодексом, Земельным кодексом и соответствующим административным регламентом, положения которого содержат ссылки на недействующий акт⁷¹.

Лесные участки предоставляются в ПБП на основании решения уполномоченного органа исключительно государственным и муниципальным учреждениям (бюджетным, казенным, автономным), казенным предприятиям, органам государственной власти и органам местного самоуправления, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, и Банку России.

Согласно данным Рослесхоза, по состоянию на 1 июля 2024 года на праве ПБП предоставлено 4 090 лесных участков совокупной площадью 34,3 млн га.

-
69. Согласно части 8 статьи 4 Федерального закона 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» (в редакции Федерального закона от 26 марта 2022 г. № 71-ФЗ) и в соответствии с частью 1 статьи 93⁵ Лесного кодекса (в редакции, вступающей в силу с 1 января 2025 года).
70. В отношении лесного участка, предоставленного по договору от 21 декабря 2012 г. № 30/БСП-2012-12 в безвозмездное пользование на 11 месяцев, по состоянию на 8 июля 2024 года акт приема-передачи участка Комитету не подписан.
71. Административный регламент предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по предоставлению лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, утвержденный приказом Минприроды России от 25 октября 2016 г. № 558 (далее – Административный регламент № 558), пункт 2.6 которого содержит ссылки на Федеральный закон от 13 января 1995 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утративший действие с 1 января 2020 года в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ.

Рисунок 5

Сведения о договорах постоянного (бессрочного) пользования лесными участками



Вместе с тем указанная информация Рослесхоза не является достоверной в связи с неполнотой отчетности органов, реализующих переданные полномочия, по форме 6-ОИП о количестве и площади лесных участков, предоставленных на праве ПБП.

Например, на территории ХМАО на конец 2023 года предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование 144 лесных участка совокупной площадью 8,8 тыс. га, при этом согласно форме 6-ОИП Департамента ХМАО за 2023 год предоставлено в постоянное (бессрочное) пользование 122 лесных участка совокупной площадью 8,7 тыс. га.

Порядок и требования к заключению договоров ПБП уполномоченными органами в целом соблюдаются. Вместе с тем органами, реализующими переданные полномочия, допущено нарушение срока оказания соответствующей государственной услуги⁷², а Комитетом в 2023 году акты приема-передачи лесных участков при предоставлении в ПБП не составлялись.

Проекты освоения лесов разработаны не всеми лицами, использующими лесные участки на праве ПБП⁷³, что является в том числе следствием отсутствия нормативно установленного срока представления на государственную экспертизу проектов освоения лесов при ПБП⁷⁴.

Выявлены многочисленные факты непредставления лицами, использующими лесные участки на праве ПБП, лесных деклараций⁷⁵, отчетов об использовании лесов, отчетов об охране и защите лесов⁷⁶, а также отсутствие мер, предпринятых уполномоченными органами по привлечению указанных лиц, к административной ответственности.

-
- | | |
|-----|--|
| 72. | Срок принятия решения установлен пунктом 7 статьи 3915 и 5 статьи 3917 Земельного кодекса с учетом особенности применения, предусмотренной подпунктом «в» пункта 1 Постановления № 629, составляет 14 дней. Комитетом по 29 заявлениям приняты решения о предоставлении лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование с нарушением срока от 3 до 105 дней. Аналогичное нарушение допущено Агентством при принятии решений от 4 октября 2023 г. № 444-рл (нарушение срока 7 дней). |
| 73. | Например, согласно приказам Департамента ХМАО, об установлении публичных сервитутов от 27 марта 2023 г. № 03-СТ, 04-СТ, 05-СТ, от 5 июня 2023 г. № 07-СТ, 08-СТ, 09-СТ, от 7 июня 2023 г. № 10-СТ и № 13-СТ лицам, в интересах которых установлен публичный сервитут, надлежало в течение 6 месяцев разработать и направить на государственную экспертизу проекты освоения лесов. При отсутствии надлежащего контроля со стороны Департамента ХМАО по состоянию на 2 августа 2024 года соответствующие проекты освоения лесов не представлены на государственную экспертизу. В Ленинградской области используют лесные участки на праве ПБП без утвержденного проекта освоения лесов ФГБУ «Управление по эксплуатации зданий в Северо-Западном федеральном округе» Управления делами Президента Российской Федерации, ГБНОУ «Санкт-Петербургский Дворец творчества юных» и ЛОГКУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий Ленинградской области». |
| 74. | Приказом Минприроды России от 16 ноября 2021 г. № 864 утверждены состав проекта освоения лесов, порядок его разработки и внесения в него изменений, требования к формату проекта освоения лесов в форме электронного документа (далее – Приказ № 864), в котором не установлен срок представления на государственную экспертизу проектов освоения лесов лицами, использующими леса на праве ПБП. |
| 75. | Например, по состоянию на 30 июля 2024 года не представлены в Департамент ХМАО лесные декларации по использованию в 2024 году 25 лесных участков (17% от 146 действующих договоров ПБП). |
| 76. | Например, на территории ХМАО отчеты об использовании лесов за 2023 год не представлены в отношении 40 лесных участков (28%). |

7.1.4. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по установлению сервитутов, публичных сервитутов лесных участков установленным требованиям

Пунктом 1 статьи 274 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что право ограниченного пользования участком (сервитут) может устанавливаться для обеспечения нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

Согласно части 3 статьи 9 Лесного кодекса установление и прекращение публичного сервитута в отношении лесных участков осуществляются по основаниям и в порядке, предусмотренным Земельным кодексом, без особенностей для земель лесного фонда. Для публичного сервитута, устанавливаемого решением уполномоченного органа в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков, положения Гражданского кодекса не применяются, а цели установления публичного сервитута определены статьями 23 и 39⁷⁷ Земельного кодекса⁷⁷.

В настоящее время уполномочены на установление публичных сервитутов на землях лесного фонда восемь федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ): Минэнерго России, Минцифры России, Минстрой России, Минвостокразвития России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор и Росморречфлот, а также уполномоченные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований⁷⁸.

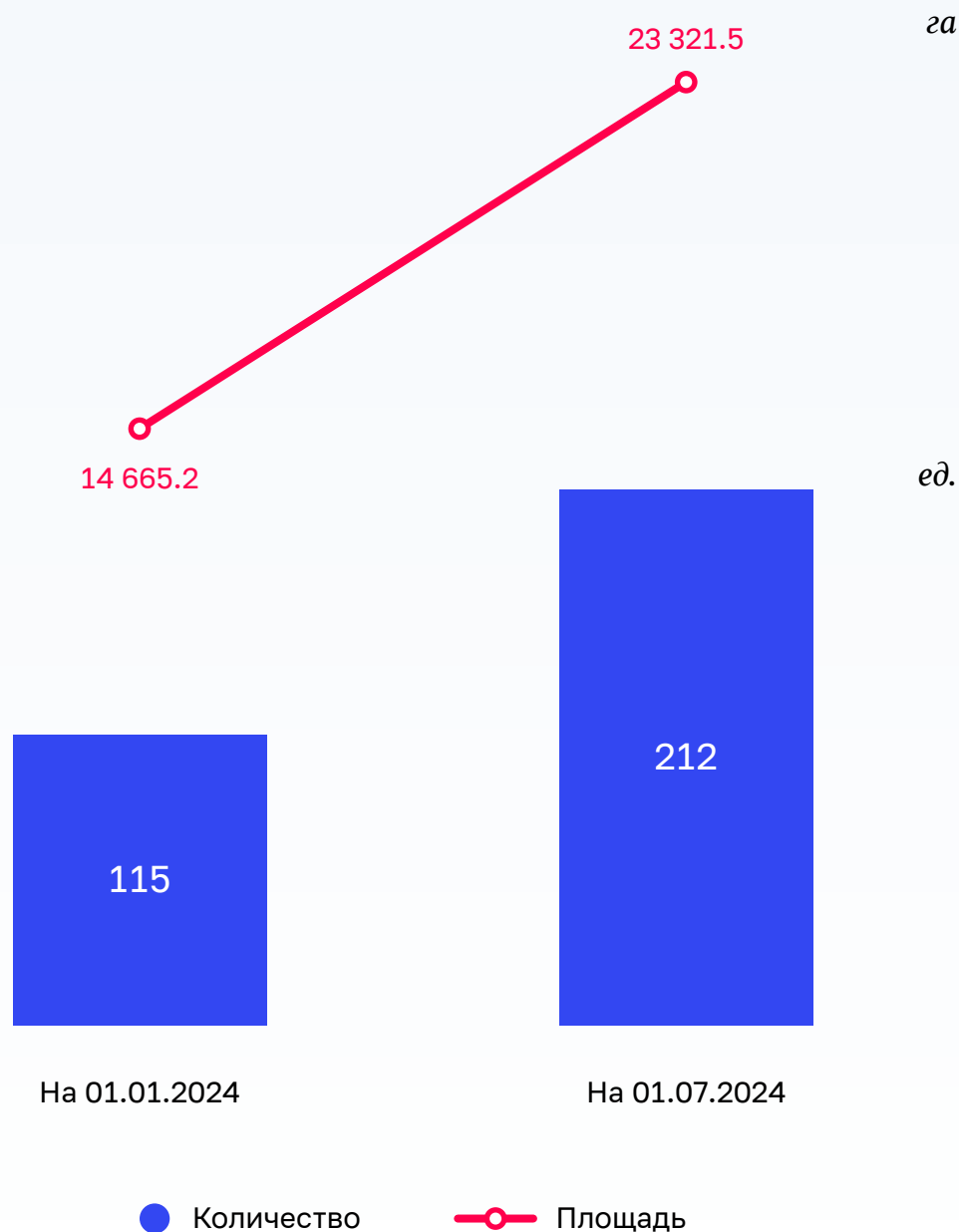
По данным Рослесхоза, за первое полугодие 2024 года (форма 6-ОИП), на территории лесного фонда действуют 1722 публичных сервитута на площади 101,8 тыс. га, в том числе установлены ФОИВ 212 публичных сервитутов на площади 23,3 га. За первое полугодие 2024 года количество публичных сервитутов, установленных ФОИВ на землях лесного фонда, увеличилось на 84 % по сравнению с началом 2024 года, площадь – на 59 %.

77. В основном публичные сервитуты устанавливаются в целях строительства, реконструкции, эксплуатации и капитального ремонта линейных объектов. При этом орган, уполномоченный на установление публичного сервитута, определяется не по правообладателю, не по категории испрашиваемого земельного участка, а исходя из характеристики инженерного сооружения, для размещения которого испрашивается сервитут, как имеющего федеральное, региональное или местное значение.

78. Согласно статье 3938 Земельного кодекса.

Рисунок 6

Сведения об установлении публичных сервитутов ФОИВ



Установлено, что достоверной информацией о количестве установленных ФОИВ публичных сервитутов на лесных землях и размерах платы за сервитут органы, осуществляющие переданные полномочия, а, следовательно, и Рослесхоз, не располагают. Так, по сведениям Росавиации, Минцифры России, Минвостокразвития России, Росжелдора и Росавтодора в 2022–2023 годах и за 8 месяцев 2024 года установлены публичные сервитуты в отношении 537 лесных участков общей площадью 17,1 млн га с совокупной платой в 1 748,25 рубля.

Учитывая, что площадь земель лесного фонда составляет 1 047,4 млн га, или 94,9 % федеральных земель, публичные сервитуты массово устанавливаются в отношении «свободных» лесных участков, не обремененных правами третьих лиц.

Так, из 426 лесных участков, в отношении которых Минцифры России⁷⁹ в 2022–2023 годах приняты решения об установлении публичных сервитутов, 145 участков общей площадью более 492,5 тыс. га являются «свободными»⁸⁰. Минвостокразвития России установлены публичные сервитуты в отношении 25 «свободных» участков совокупной площадью 2,8 тыс. га⁸¹, а Росжелдором⁸² – в отношении 7 лесных участков общей площадью 23,9 тыс. га, не обремененных правами третьих лиц⁸³. Подробная информация об установлении ФОИВ публичных сервитутов приведена в приложении № 11 к отчету.

Одной из причин недостоверности отчетности Рослесхоза о количестве и площади лесных участков, предоставленных в пользование на условиях публичных сервитутов, является отсутствие в актах ФОИВ данных о площади частей лесных участков, обремененных сервитутом, в связи с тем, что в приложении к приказу Росреестра⁸⁴, определяющему форму ходатайства об установлении публичного сервитута, не предусмотрено указание такого рода сведений. Уполномоченные органы вынуждены запрашивать у ФОИВ и у лиц, в пользу которых установлен публичный сервитут, дополнительные документы и сведения в целях установления платы за сервитут.

Кроме того, органами, реализующими переданные полномочия, не анализируется и не используется в работе, включая составление отчетности, информация об установлении публичных сервитутов, размещенная на официальных сайтах ФОИВ в соответствии с подпунктом 1 пункта 7 статьи 39⁴³ Земельного кодекса.

В подавляющем большинстве случаев установления публичных сервитутов на землях лесного фонда отсутствуют обстоятельства, препятствующие использованию лесных участков на праве аренды в целях, определенных статьями 23 и 39³⁷ Земельного кодекса.

79. Письмо Минцифры России от 9 сентября 2024 г. № ДУ-П12-302242.

80. Кроме того, согласно данным сервиса Росреестра «Сведения об объектах недвижимости on-line» в отношении 51 «свободного» лесного участка общей площадью 237 179,05 га право собственности Российской Федерации не зарегистрировано.

81. Кадастровые номера участков 25:10:010500:612, 25:24:040201:125, 25:24:040201:126, 41:05:0101102:109, 41:05:0101012:1374, 41:05:0101012:2019, 41:05:0101012:2115, 25:13:0000000:2162, 25:13:030202:5081, 87:01:010001:2495, 87:01:010001:2547, 87:01:000000:2272, 87:01:000000:2003, 41:05:0101012:912, 41:05:0101012:1985, 41:05:0101012:2038, 41:05:0101012:2014, 41:05:0101012:1997, 41:05:0101012:2047, 41:05:0101012:2022, 41:05:0101012:2041, 41:05:0101012:836, 75:13:340601:309, 75:13:340601:308, 87:01:010001:2618.

82. Письмо Росжелдора от 13 сентября 2024 г. № АБ-27/7930-ис.

83. Кадастровые номера участков 38:18:000000:769, 03:17:000000:6371, 27:04:0702001:148, 27:04:0702001:149, 23:47:0000000:666, 51:01:2206002:768, 51:01:2206002:767.

84. Приказ Росреестра от 19 апреля 2022 г. № П/0150 «Об утверждении требований к форме ходатайства об установлении публичного сервитута, содержанию обоснования необходимости установления публичного сервитута» (далее – Приказ Росреестра № П/0150).

Вместе с тем использование конструкции публичного сервитута позволяет размещать линейные объекты без образования земельных участков, что снижает издержки правообладателей объектов.

Плата за публичный сервитут «свободного» участка рассчитывается как 0,01 % кадастровой стоимости участка за каждый год его использования и в сотни раз ниже арендной платы⁸⁵.

В соответствии со статьями 51, 57 и 63 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата за публичный сервитут поступает в федеральный бюджет по нормативу 100 % только при установлении публичных сервитутов ФОИВ, в других случаях плата зачисляется в региональные и местные бюджеты.

По данным Рослесхоза, в 2022–2023 годах и за первое полугодие 2024 года поступило в федеральный бюджет в качестве платы за сервитут 45,33 млн рублей, дебиторская задолженность составляет 0,56 млн рублей, просроченная дебиторская задолженность – 0,52 млн рублей.

Кроме того, в настоящее время сложилась практика расторжения договоров аренды с дальнейшим установлением публичных сервитутов на те же лесные участки, что приводит к сокращению поступлений в федеральный бюджет, так как плата за установление сервитута за весь период составляет примерно 0,10 % от годовой платы по договорам аренды.

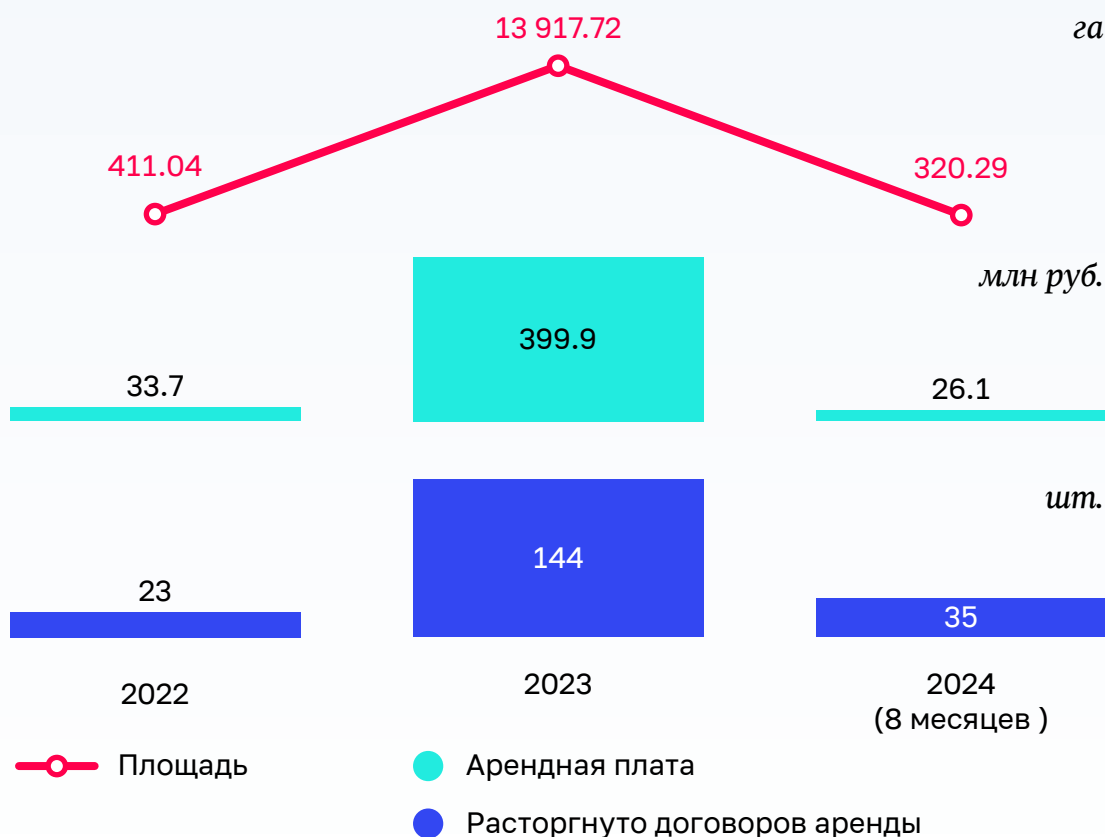
Рослесхоз такого вида данные не собирает и не анализирует. По сведениям, собранным и обобщенным в ходе контрольного мероприятия, в 2022–2023 годах и за 8 месяцев 2024 года расторгнуто 22 273 договора аренды лесных участков совокупной площадью 14,65 тыс. га и годовой арендной платой в 459 837,4 тыс. рублей.

Лесные участки, в отношении которых расторгнуты договоры аренды, предоставлены на условиях сервитута (публичного сервитута) с совокупной годовой платой за сервитут в 3 618,1 тыс. рублей, что в 127 раз меньше ранее установленной арендной платы. При этом по 115 лесным участкам общей площадью 13,78 тыс. га публичные сервитуты установлены ФОИВ, в связи с чем в федеральный бюджет поступает 206,0 тыс. рублей в год вместо 459 837,4 тыс. рублей.

85. Арендная плата в отношении лесного участка устанавливается в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности» (далее – Постановление № 310).

Рисунок 7

Расторжение договоров аренды лесных участков в целях установления сервитута



Выявлены нарушения и недостатки при установлении уполномоченными органами сервитутов и публичных сервитутов. Так, Департаментом ХМАО при установлении публичных сервитутов в ряде случаев не определены порядок расчета, размер и порядок внесения платы за публичный сервитут, что привело к использованию лесных участков без взимания платы⁸⁶.

Минприроды России не утвержден соответствующий административный регламент и не разработано типовое соглашение об установлении сервитута.

По сведениям Минприроды России⁸⁷, разработан проект административного регламента по предоставлению органом, реализующим переданные полномочия, государственной услуги по установлению сервитутов, публичных сервитутов в отношении лесных участков, расположенных в границах земель лесного фонда.

86. Приказом Департамента ХМАО от 5 июня 2023 г. № 09-СТ установлен публичный сервитут, плата за который за весь срок использования лесного участка должна составлять 561 079,09 рубля (расчетно). В приказах Департамента ХМАО от 20 сентября 2023 г. № 20-СТ, от 25 сентября 2023 г. № 22-СТ, от 17 ноября 2023 г. № 28-СТ (в редакции приказа Департамента от 27 декабря 2023 г. № 29-СТ) и от 28 июня 2024 г. № 12-СТ об установлении публичных сервитутов не указаны размеры частей лесных участков, в отношении которых установлен публичный сервитут, а также конкретный размер платы за сервитут и порядок ее внесения, что не позволяет производить начисление платы и ее взыскание.

87. Письмо Минприроды России от 10 декабря 2024 г. № 04-16-28/50670.

Использование лесных участков без их предоставления

В силу статей 24, 36, 38, 38¹, 43 и 45 Лесного кодекса использование лесов в Российской Федерации может осуществляться без предоставления лесного участка для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, для ведения сельского хозяйства, для осуществления рыболовства, в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых и для строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов.

Согласно отчетам Рослесхоза за 2023 год и за первое полугодие 2024 года по форме № 4-ОИП⁸⁸ уполномоченными органами выдано 7 043 разрешения на использование земель или земельных участков без их предоставления на совокупную площадь 8 691,25 тыс. га, включая 4 468 разрешений на совокупную площадь 131,45 тыс. га по основаниям, предусмотренным статьями 39³³–39³⁵ Земельного кодекса.

7.1.5. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по обеспечению целевого расходования средств, предоставляемых из федерального бюджета в качестве субвенций на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, установленным требованиям

В рамках Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства» в качестве субвенций на финансовое обеспечение переданных полномочий (далее – субвенция) в 2023 году субъектам Российской Федерации предоставлено 45,7 млрд рублей, а в 2024 году – 46,3 млрд рублей.

Таблица 3. Сведения о субвенциях на финансирование переданных полномочий

(тыс. руб.)

Наименование показателя	2023 г.		2024 г.	2025 г.	2026 г.
	план	исполнение			
Всего в рамках Госпрограммы «Развитие лесного хозяйства»	45 695 059,6	45 600 347,5	46 343 068,9	44 997 767,9	46 277 205,5
Осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений	21 992 872,3	21 907 482,2	24 173 243,5	24 784 440,2	26 213 868,8

88. Форма № 4-ОИП «Сведения о выдаче разрешений на выполнение работ по геологическому изучению недр, о выдаче разрешений на использование земель или земельных участков, о заключении соглашений об установлении сервитутов на землях лесного фонда» – приложение № 4 к приказу Минприроды России № 144.

В соответствии с перечнем мероприятий по осуществлению переданных полномочий⁸⁹ к мероприятиям по осуществлению управления в области использования лесов отнесены: предоставление лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду⁹⁰, безвозмездное пользование; подготовка, организация и проведение торгов на право заключения договоров аренды лесных участков; установление сервитутов, публичных сервитутов в отношении лесных участков; ведение ГЛР в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации, и проектирование лесных участков.

В субвенциях не конкретизирован объем расходов федерального бюджета на организацию предоставления лесных участков в пользование. Указанные расходы входят в направление расходов «Осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений», которое не детализировано.

Департаментом ХМАО в 2022–2023 годах и за четыре месяца 2024 года заключено с ФГБУ «Рослесинфорг» три контракта в целях выполнения работ по проектированию лесных участков и подготовке материалов для постановки лесных участков на кадастровый учет в целях их предоставления в аренду на общую сумму 2 925,62 тыс. рублей, Агентством заключен один договор в указанных целях на сумму 128,5 тыс. рублей. Комитетом и Департаментом Костромской области в проверяемый период не заключались контракты (договоры) в целях подготовки лесных участков к вовлечению в оборот, финансирование которых осуществлялось за счет средств субвенций, а разработка всех проектных документаций лесных участков, предоставленных в пользование без торгов, обеспечена заинтересованными лицами.

За счет субвенций органами, реализующими переданные полномочия, финансировались мероприятия по обеспечению функционирования ПО «АВЕРС: Управление лесным фондом ПРОФ» – программного продукта, предназначенного для управления лесным фондом (далее – ПО Аверс). В 2023 году Агентством израсходовано на ПО Аверс 2 972,0 тыс. рублей, Комитетом – 2 700,0 тыс. рублей, Департаментом ХМАО – 3 500,0 тыс. рублей, Департаментом Костромской области – 2 910,6 тыс. рублей.

Контроль за расходованием субвенций осуществляется Рослесхозом в соответствии с Правилами № 837⁹¹. Согласно форме 15-ОИП⁹² за 2023 год уполномоченные органы Республики Бурятия, ХМАО, Ленинградской и Костромской областей обеспечили целевое расходование субвенций.

-
89. Приказ Минприроды России от 6 августа 2019 г. № 529 «Об утверждении перечня мероприятий по осуществлению отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации».
90. С 1 сентября 2023 года за исключением случаев, предусмотренных пунктом 18¹ статьи 81 Лесного кодекса.
91. Правила расходования и учета средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 г. № 837.
92. Форма отчетности № 15-ОИП «Отчет о расходах субъекта Российской Федерации на реализацию переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области лесных отношений», утвержденная приказом Минприроды № 144 (далее – форма 15-ОИП).

Таблица 4. Сведения о расходах субвенций за 2023 год

(тыс. руб.)

Наименование субъекта Российской Федерации	Всего план	Всего факт	в том числе субвенция		
			план	факт	исполнение, %
Республика Бурятия, всего:	2 288 885,7	2 498 453,4	1 484 053,7	1 474 204,9	99,3
в том числе на осуществление функций государственного управления в области лесных отношении	532 094,7	501 110,4	430 082,1	428 725,0	99,7
Ленинградская область, всего	2 953 739,8	3 348 685,4	456 927,4	555 052,3	121,5*
в том числе на осуществление функций государственного управления в области лесных отношении	1 543 963,5	1 715 932,2	326 664,8	425 240,7	130,2
Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, всего	5 755 327,7	7 103 067,1	1 764 739,2	1 764 500,7	99,9
в том числе на осуществление функций государственного управления в области лесных отношении	993 479,6	985 488,0	281 534,9	281 296,4	99,9
Костромская область, всего	435 957,3	458 262,3	417 040,6	438 891,0	105,2**
в том числе на осуществление функций государственного управления в области лесных отношении	346 595,2	368 908,7	329 737,3	351 596,2	106,6

* Согласно сведениям Комитета, превышения фактического расхода субвенций по форме 15-ОИП за 2023 год обоснованы созданием резерва отпусков с начислениями и резерва налогов на имущество и автотранспорт по учреждению ЛОГКУ «Ленобллес» на основании учетной политики учреждения, за счет изменения дебиторской задолженности по услугам связи, коммунальным услугам, и поставке ГСМ, за счет начисления амортизации основных средств и изменения стоимости материальных запасов.

** Согласно сведениям Департамента Костромской области, превышения фактического расхода субвенций по форме 15-ОИП за 2023 год обоснованы начислением в отчетном периоде амортизации по введенному в эксплуатацию 17 декабря 2023 года объекту нефинансовых активов «Лесной селекционно-семеноводческий центр с инженерными сетями».

В настоящее время отсутствует обязанность лесопользователей представлять в уполномоченные органы сведения о понесенных расходах на выполнение мероприятий, связанных с использованием лесного участка, в связи с чем информация, вносимая в форму 15-ОИП по итогам года является неполной и не отражает фактические расходы лесопользователей, что не позволяет оценить достижение плановых финансовых показателей по управлению лесными участками

в полном объеме⁹³. Так, согласно формам № 15-ОИП за 2023 год и за первый квартал 2024 года, запланированный годовой объем финансирования Департамента Костромской области на осуществление переданных полномочий за 2023 год составил 435,9 млн рублей, а на 1 января 2024 года – 1 204,3 млн рублей (рост более чем в 1,7 раза). Фактически в связи с отсутствием обязанностей лесопользователей по представлению информации о понесенных расходах в отчетном году в отчет за 2023 год внесены данные только по бюджетным средствам.

Распоряжением Рослесхоза⁹⁴ 10 субъектам Российской Федерации выделены дополнительные средства нераспределенного резерва субвенций в целях предоставления стимулирующих выплат с учетом эффективности переданных полномочий за 2022 год в объеме 35,7 млн рублей, из которых 2,1 млн рублей выделены Комитету⁹⁵.

7.1.6. Оценка соответствия деятельности уполномоченных органов по ведению информационных ресурсов в сфере управления лесами установленным требованиям

В силу закона⁹⁶ ГЛР представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах, а фактически является децентрализованной совокупностью всех сведений о лесных участках, включая всю совокупность документов, связанных с их учетом и администрированием.

Уполномоченными органами осуществляется ведение ГЛР, при этом отсутствует единая система ведения ГЛР, а понимание состава документов и сведений, составляющих ГЛР, разнится как между уполномоченными органами, так и между их структурными подразделениями.

Основной системой, используемой для учета пообъектных сведений ГЛР является ЛесЕГАИС⁹⁷, посредством которой обеспечивается сбор, анализ, обработка и контроль достоверности информации.

-
- | | |
|-----|--|
| 93. | Приказ Минприроды России № 144 действует до 31 декабря 2024 года, а аналогичная по содержанию форма № 15-ОИП содержится в приказе Минприроды № 385, вступающем в силу 1 января 2025 года. |
| 94. | Распоряжение Рослесхоза от 29 сентября 2023 г. № 13-р «О выделении бюджетам субъектов Российской Федерации дополнительных средств нераспределенного резерва субвенций из федерального бюджета на осуществление отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в целях предоставления стимулирующих выплат с учетом эффективности переданных полномочий за 2022 год». |
| 95. | Письмо Комитета по природным ресурсам Ленинградской области от 18 сентября 2023 г. № 02-17011/2023, протокол заседания комиссии Рослесхоза от 25 сентября 2023 г. № ИС-13/105. |
| 96. | Пункт 1 статьи 91 Лесного кодекса; пункт 2 Порядка ведения государственного лесного реестра, утвержденного приказом Минприроды России от 27 июля 2020 г. № 491. |
| 97. | Ведение ЛесЕГАИС с 22 июля 2014 года предусмотрено Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Статьей 8.28.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за непредставление или несвоевременное представление должностными лицами уполномоченных органов, а также представление заведомо ложной информации в ЛесЕГАИС. |

Для компенсации недостатков функционала ЛесЕГАИС уполномоченными органами используется ПО Аверс⁹⁸ и пакет прикладных программ «PPP_LesFond»⁹⁹.

При этом данные ГЛР в части документальных подтверждений изменений сведений о лесах хранятся в бумажной форме в органах, реализующих переданные полномочия (лесничествах) и (или) в электронной форме в ПО Аверс.

Правила предоставления выписок из ГЛР не актуализированы. Постановление № 138 и Административный регламент № 282¹⁰⁰ не предусматривали возможность использования единого портала государственных и муниципальных услуг для оказания услуги по предоставлению выписок из ГЛР.

Постановление № 138 утверждено в соответствии со статьей 91 Лесного кодекса, которая утрачивает силу с 1 января 2025 года в соответствии с Федеральным законом от 4 февраля 2021 г. № 3-ФЗ. Приказом Минприроды России¹⁰¹ утвержден порядок взимания и возврата платы за предоставление сведений, содержащихся в государственном лесном реестре, аналитической информации и иной информации, размеров платы за предоставление сведений, содержащихся в государственном лесном реестре, аналитической информации, иной информации, который вступает в силу 1 января 2025 года.

Установлены многочисленные факты непредставления и несвоевременного представления в ЛесЕГАИС уполномоченными органами информации, указанной в пунктах 1–4 части 9 статьи 50⁶ Лесного кодекса, а также нарушение Правил представления информации в ЛесЕГАИС¹⁰², что негативно сказывается на достоверности данных ГЛР, учтенных в ЛесЕГАИС, в части их полноты

-
98. ПО «АВЕРС: Управление лесным фондом ПРОФ» на базе «1С: Предприятие». Правообладатель – ООО «Аверс Информ», включено в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (реестровая запись от 20 мая 2016 г. № 883) на основании приказа Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 19 мая 2016 г. № 203. В ряде регионов ПО Аверс учтено как информационная система регионального значения, например, постановлением Правительства Республики Бурятия от 29 января 2020 г. № 43 утверждено положение о системе как республиканской государственной информационной системе «Учет лесного фонда» (РГИС Учет лесного фонда), приказом Департамента ХМАО от 26 апреля 2018 г. № 793-п ПО Аверс включена в реестр информационных систем ХМАО (УИН 11.0000073).
99. ППП «PPP_LesFond» предназначен для внесения информации об изменениях в лесах, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (нарастающим итогом, за год). Учету подлежат все документально подтвержденные первичными документами изменения, произошедшие в лесах в результате хозяйственной деятельности, стихийных бедствий, использования лесов, проведения лесоустройства. Части программного комплекса – АРМ (автоматизированные рабочие места) предназначены для формирования соответствующих форм отчетности: 1-3-ГЛР, 5-ГЛР, 10-13-ГЛР. Актуальные версии пакета прикладных программ «PPP_LesFond» и годовых форм 1, 2, 3, 5, 10, 11, 12 и 13 ГЛР доступны для скачивания на официальном сайте ФГБУ «Рослесинфорг» на безвозмездной основе.
100. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2007 г. № 138 «О размере платы за предоставление выписок из государственного лесного реестра и порядке ее взимания» (далее – Постановление № 138). Административный регламент исполнения государственной функции по ведению государственного лесного реестра и предоставления государственной услуги по предоставлению выписки из государственного лесного реестра, утвержденный приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 31 октября 2007 г. № 282 (далее – Административный регламент № 282).
101. Приказ Минприроды России от 26 августа 2022 г. № 568.
102. Правила представления информации в единую государственную автоматизированную информационную систему учета древесины и сделок с ней, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 г. № 1553 (далее – Правила представления информации в ЛесЕГАИС). В нарушение требований пункта 4 Правил представления информации в ЛесЕГАИС, согласно которому уполномоченные органы, осуществляющие полномочия по предоставлению лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду и заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, представляют в ЛесЕГАИС информацию с указанием номеров учетных записей лесных участков в ГЛР, кадастровых номеров и площади, в значительном количестве записей такие данные отсутствуют.

и актуальности. При этом обязанность и сроки предоставления в ЛесЕГАИС уполномоченными органами данных в отношении договоров безвозмездного пользования, а также решений и соглашений об установлении сервитута (публичного сервитута) в отношении лесного участка пунктом 1 части 12 статьи 50⁶ Лесного кодекса установлены не были, что привело к отсутствию в ЛесЕГАИС полной информации об использовании лесных участков.

Выявлены нарушения уполномоченными органами порядка и сроков направления на государственную регистрации в Росреестр договоров аренды, безвозмездного пользования, решений о предоставлении лесных участков на ПБП и на условиях сервитута. Так, в Росреестр не направлены сведения для государственной регистрации 644 договоров аренды и 23 договоров безвозмездного пользования сведения, о прекращении 9 договоров аренды. Также с нарушением установленного срока от одного месяца до двух лет направлялись в органы регистрации прав заявления и документы в отношении договоров аренды и договоров безвозмездного пользования лесных участков.

В ряде договоров аренды лесных участков отсутствуют сведения о постановке передаваемого в аренду лесного участка на кадастровый учет. Кроме того, в ЕГРН выявлено более 10 тыс. записей о регистрации права аренды лесных участков, в отношении которых зарегистрированы права аренды, сведения о которых в ГЛР отсутствуют и уполномоченным органам не известны¹⁰³.

Выявлены случаи отсутствия регистрации права собственности Российской Федерации на лесные участки, что не соответствует части 1 статьи 8 Лесного кодекса, согласно которой лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Так, на территории ХМАО предоставлены в пользование 12 525 лесных участков, в отношении которых отсутствует государственная регистрации права собственности Российской Федерации.

На территории Костромской области расположены 68 земельных участков общей площадью 61,2 кв. км., право собственности Российской Федерации на которые зарегистрировано и которые учтены в государственных реестрах с разными категориями земель, а именно, в ГЛР участки включены в состав земель лесного фонда, а в ЕГРН и РФИ участки зарегистрированы с категорией «земли сельскохозяйственного назначения». Принадлежность участков к землям лесного фонда подтверждается документами лесоустройства и регистрацией в 2024 году права собственности Российской Федерации, в связи с чем необходимо уточнение категории земельных участков (приложение № 12 к отчету).

103. Например, в отношении Республики Бурятия в ЕГРН учтены 2 254 договора аренды, сведения о которых в ГЛР отсутствуют, в Ленинградской области – 6 591 договор аренды, в Костромской области – 1 516 договоров аренды.

7.2. Оценка результативности деятельности уполномоченных органов по передаче в аренду лесных участков

7.2.1. Оценка достижения запланированных результатов деятельности уполномоченных органов по передаче в аренду лесных участков

Использование лесов в Российской Федерации является платным.

На 2024 год запланированы доходы от использования лесов в размере 78 014,18 млн рублей, что превосходит плановые показатели 2023 года (75 639,29 млн рублей) на 2 374,89 млн рублей, или на 3,3 %.

Согласно планам Рослесхоза, доля доходов федерального бюджета от использования лесов в 2024 году увеличена по сравнению с 2023 годом с 69,4 до 70,7 %, что в абсолютном выражении составляет 55 125,64 млн и 52 472,88 млн рублей соответственно. Поступления федерального бюджета в части минимального размера арендной платы запланированы в 2023 году в размере 50 323,50 млн рублей, а на 2024 год – 53 643,50 млн рублей, рост плановых значений – 6,6 %.

Фактически в федеральный бюджет поступило в 2023 году всего 49 939,06 млн рублей (95,2 %), в качестве минимального размера арендной платы – 48 434,22 млн рублей (96,2 %).

Таблица 5. Сведения о доходах федерального бюджета от использования лесов

(млн руб.)

Период	Показатель	2023 г.	2024 г.*
Доходы от использования лесов, всего	план	75 639,29	78 014,18
	факт	74 410,24	38 532,01
	исполнение, %	98,4	49,4
Доходы федерального бюджета от использования лесов, всего	план	52 472,88	55 125,64
	факт	49 939,06	26 162,58
	исполнение, %	95,2	47,5
Доходы федерального бюджета в качестве платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы, всего	план	50 323,50	53 643,50
	факт	48 434,22	25 166,30
	исполнение, %	96,2	46,9

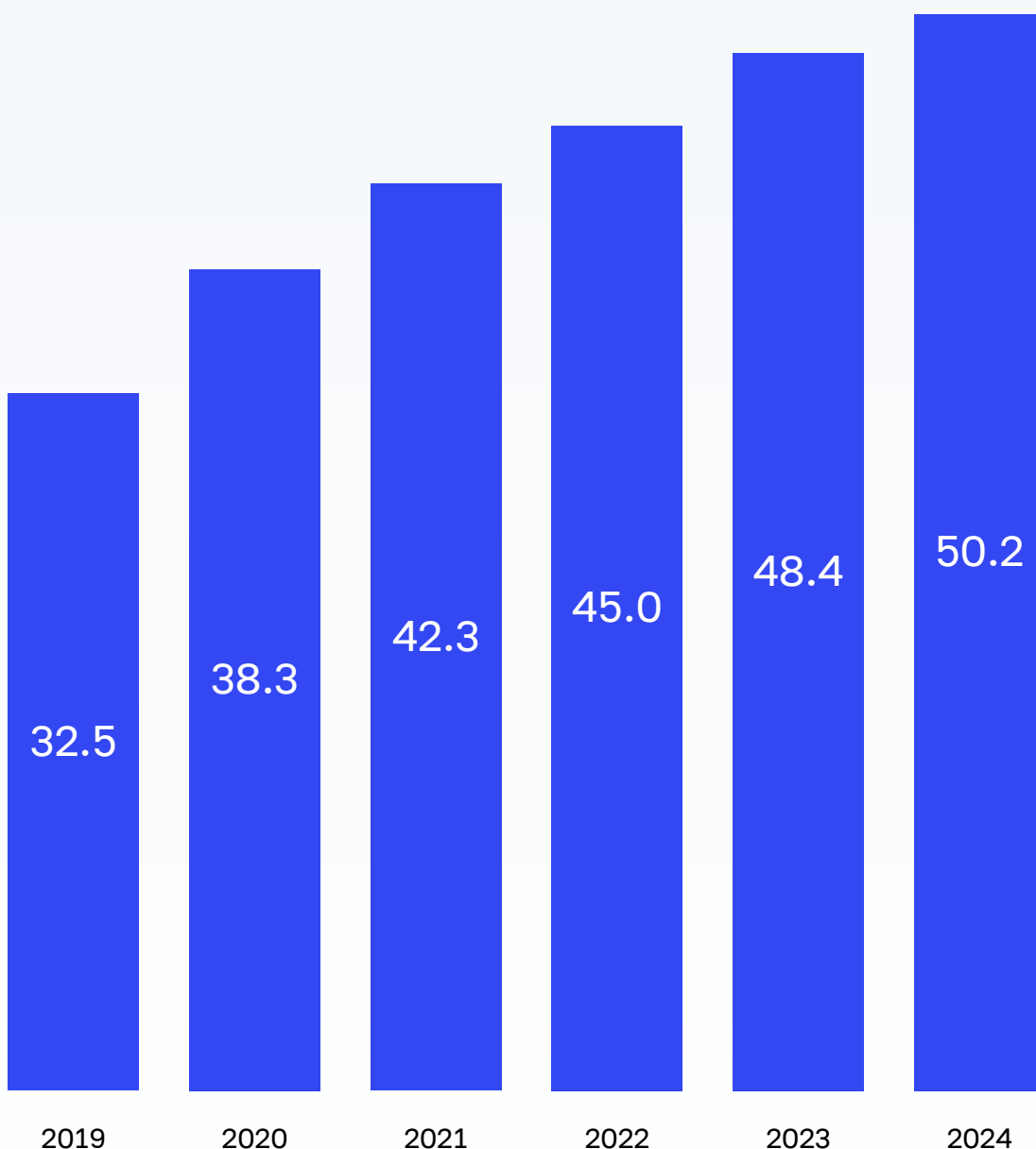
* По итогам первого полугодия 2024 года.

Поступления в федеральный бюджет от сдачи лесных участков в аренду формируются в основном в качестве минимального размера арендной платы, установленного Постановлением № 310, и имеют устойчивую тенденцию ежегодного роста¹⁰⁴.

Рисунок 8

Поступления в федеральный бюджет от сдачи лесных участков в аренду

млрд руб.



* По итогам первого полугодия 2024 года.

104. На рисунке 8 за 2024 год приведены расчетные значения, полученные путем экстраполяции финансового результата Рослесхоза от сдачи земельных участков в аренду за первое полугодие 2024 года на весь период 2024 года.

Ежегодно к ставкам платы в отношении минимального размера арендной платы применяются коэффициенты, увеличивающие арендную плату¹⁰⁵.

Таблица 6. Сведения о коэффициентах к ставкам минимальной арендной платы.

	2008 г.	2009–2014 гг.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.
Коэффициент	1,07	1,13	1,19	1,24	1,31	1,57	1,89	2,26	2,35	2,44	2,59	2,7	2,82	2,93

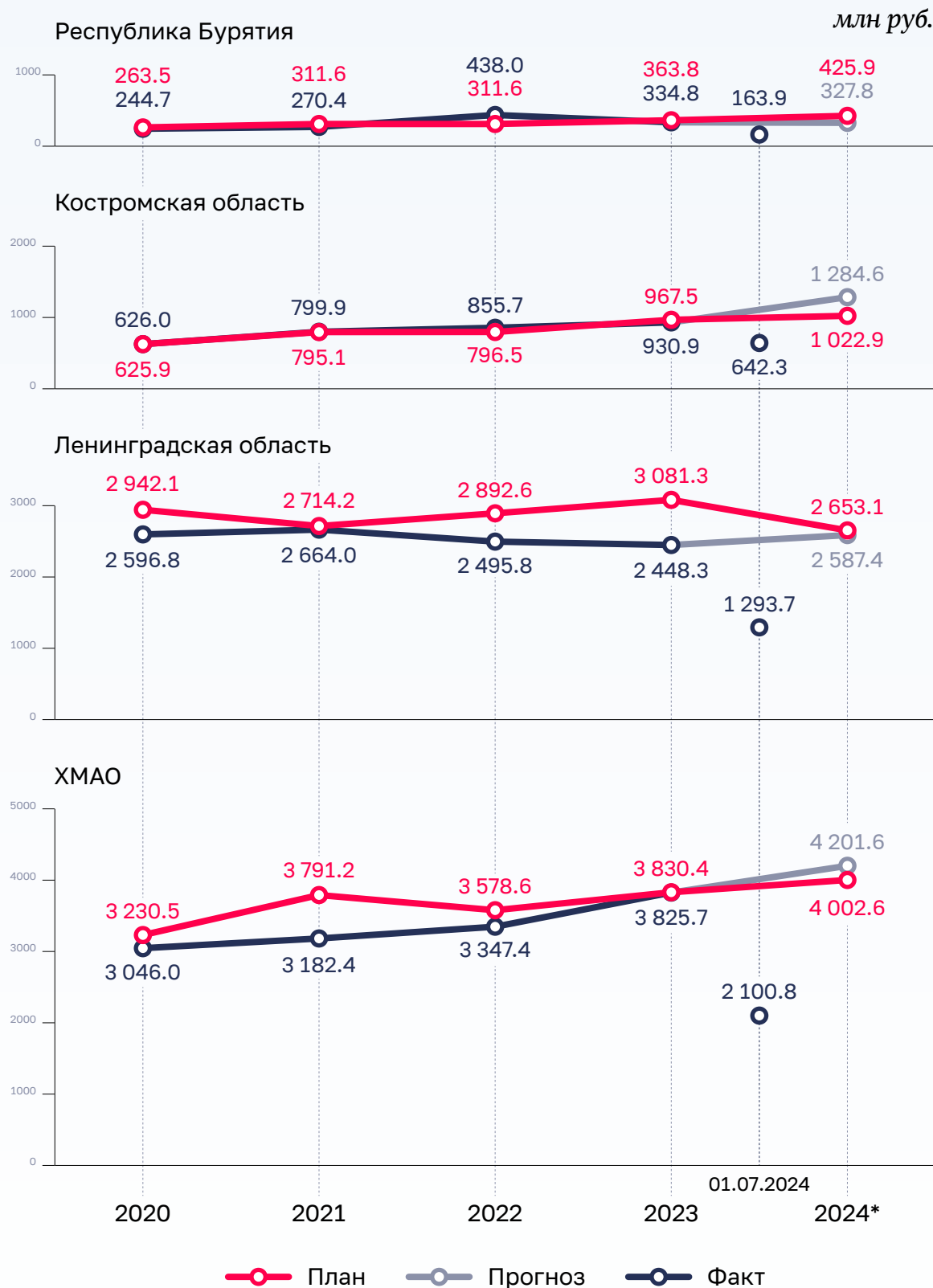
Также для отдельных видов использования лесов и ряда субъектов Российской Федерации (временно) Постановлением № 310 установлены корректирующие коэффициенты¹⁰⁶.

Достижение плановых показателей уполномоченными органами характеризуется разнонаправленной динамикой.

105. Коэффициенты утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2014 г. № 947, от 14 декабря 2016 г. № 1350, от 11 ноября 2017 г. № 1363, от 12 октября 2019 г. № 1318 и от 23 декабря 2022 г. № 2405. На 2007–2015 годы ставки определены в пункте 2 статьи 3 федеральных законов от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», от 24 ноября 2008 г. № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».
106. С 20 марта 2024 года до 1 января 2026 года для новых субъектов Российской Федерации (Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область) применен понижающий коэффициент 0,1. С 1 сентября по 31 декабря 2023 года при определении платы за аренду лесного участка, используемого для заготовки древесины на территории Северо-Западного федерального округа юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими заготовку древесины, переработку и поставку промышленной продукции лесопромышленного комплекса на экспорт либо состоящими в группе лиц, осуществляющей переработку и поставку промышленной продукции лесопромышленного комплекса на экспорт, к утвержденным Постановлением № 310 ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка применяется понижающий коэффициент, который определяется путем деления фактического объема заготовленной древесины на установленный в 2023 году объем заготовки древесины в соответствии с договором аренды лесного участка, при условии заготовки древесины в 2023 году в объеме не менее 50 % объема древесины, установленного договором.

Рисунок 9

Выполнение плана по доходам от аренды



* Приведены расчетные значения, полученные путем экстраполяции финансового результата от сдачи земельных участков в аренду за первое полугодие 2024 года на весь период 2024 года.

В доход субъектов Российской Федерации в 2023 году в качестве платы за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы, поступило 15 481,71 млн рублей при плане 15 150,53 млн рублей (102 %).

Существенных нарушений в расчете ставок арендной платы по Постановлению № 310, которым установлены ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и единицу площади лесного участка¹⁰⁷, не выявлено.

Отдельные значения показателей для расчета арендной платы, установленные Постановлением № 310, представляются заниженными. Надлежащие обоснования значений ставок платы, установленных в 2007 году, для большинства показателей отсутствуют, корректирующие коэффициенты существенно не поднимают размер арендной платы, изменения вносятся¹⁰⁸ фрагментарно, без учета влияния на соответствующие отрасли экономики.

Так, для всей территории Российской Федерации в 2007 году Постановлением № 310 ставка арендной платы за единицу площади лесного участка при ведении охотничьего хозяйства в отношении участков, не занятых охотничьей инфраструктурой, установлена в размере 3 копейки за 1 га в год¹⁰⁹ и не изменялась в течение 17 лет. Указанная ставка не отражает справедливую и экономически обоснованную стоимость права аренды лесных участков, поскольку не учитывает характеристики участков, включая их расположение, транспортную доступность, рекреационный потенциал.

В целях поэтапного равномерного увеличения ставок платы постановлениями Правительства Российской Федерации утверждаются коэффициенты, применяемые ежегодно для увеличения арендной платы для всех видов использования лесов. Для ставок арендной платы за исключением заготовки древесины значения коэффициентов установлены в размере от 2,59 в 2023 году до 2,93 в 2026 году.

Применение коэффициентов к ставке в размере 3 копейки за 1 га приводит к заключению договоров аренды лесных участков в целях ведения охотничьего хозяйства с арендной платой, не покрывающей издержки по администрированию соответствующих арендных платежей. Например, на территории Ленинградской области переданы в аренду лесные участки площадью 262 га и 16 380,4 га за 10,3 рубля и 555,3 рубля в год соответственно, а на территории ХМАО – площадью 284,6 га и 305,7 га за 22,11 рубля и 23,76 рубля в год соответственно (срок действия договоров – более 40 лет).

-
107. Вместе с тем в Ленинградской области выявлены отдельные нарушения при проведении расчета начальной цены предмета аукциона по передаче в аренду лесных участков в целях использования лесов для ведения сельского хозяйства (пчеловодство), а именно, не учитывалась площадь земельного участка, что не соответствует части 3 статьи 73 Лесного кодекса, согласно которой при использовании лесного участка без изъятия лесных ресурсов минимальный размер арендной платы определяется как произведение ставки платы за единицу площади лесного участка и площади арендуемого лесного участка, что привело к завышению начальной цены предмета аукциона на 561,19 рубля по одному лоту и на 2 773,44 рубля по другому лоту.
108. В проверяемый период изменения в Постановление № 310 внесены постановлениями Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2023 № 578, от 15 июня 2023 г. № 987 и от 6 марта 2024 г. № 268.
109. Соответствует ставке по северному оленеводству по большинству регионов.

В этой связи представляется необходимым рассмотреть вопрос о пересмотре соответствующей ставки. В качестве основы предлагается применение кадастровой стоимости участка, характеризующей его месторасположение и площадь.

Возможный экономический эффект от установления арендной платы по договорам аренды лесных участков с видами разрешенного использования, связанными с ведением охотничьего хозяйства, составит более 294 млн рублей в год (расчетно).

Также нормативными правовыми актами не установлены источники данных для расчета арендной платы и применения установленных Постановлением № 310 ставок платы в ряде случаев. Так, в приложении № 7 к Постановлению № 310 установлены ставки платы за единицу объема пищевых лесных ресурсов и лекарственных растений как плата за единицу веса ресурса. При этом информация об объеме (кг) ресурсов, необходимая для расчета арендной платы, в нормативных документах отсутствует, что приводит к необоснованному расчету арендной платы или отказу в предоставлении лесных участков в пользование. Аналогично отсутствуют данные, необходимые для расчета арендной платы за использование лесов для ведения сельского хозяйства (пчеловодство).

В результате сравнительного анализа минимальных ставок арендной платы и размера арендной платы по договорам аренды лесного участка, заключенным по результатам торгов, в отдельных регионах установлена разница в 3–6 раз, что может свидетельствовать о том, что начальная цена торгов, рассчитанная на основании минимальных ставок существенно ниже справедливой востребованной стоимости аренды.

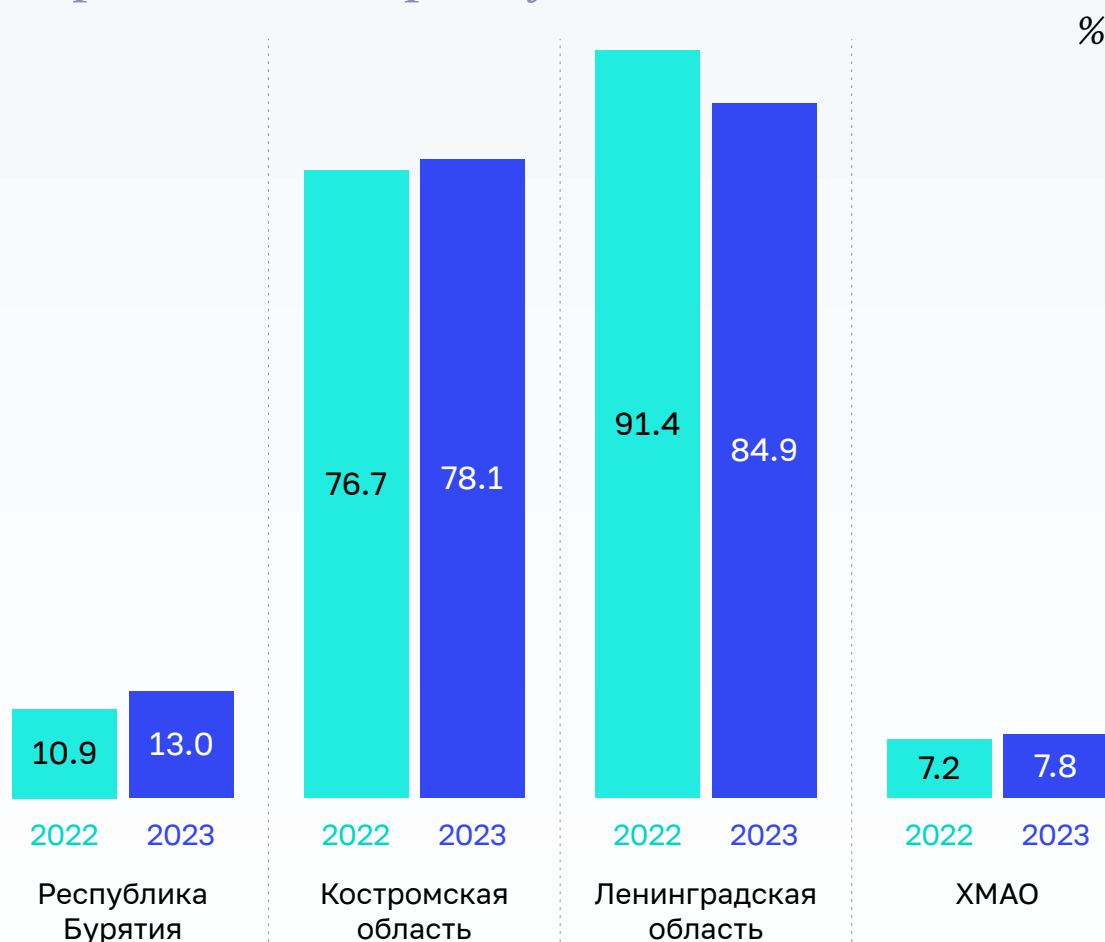
Анализ ставок платы в отношении минимального размера арендной платы приведен в приложении № 13 к отчету.

7.2.2. Оценка достижения конечных результатов деятельности уполномоченных органов по передаче в аренду лесных участков

В целом по Российской Федерации доля площади земель лесного фонда, переданных в аренду, снижается (совокупная площадь предоставленных в аренду лесных участков снизилась за 1,5 года с 224,2 млн до 221,2 млн га).

Рисунок 10

Доля площади земель лесного фонда, переданных в аренду



Указанная динамика не характерна для отдельных субъектов Российской Федерации. Так, по итогам 2023 года на территории Костромской области, Республики Бурятия и ХМАО доля площади земель лесного фонда, переданных в аренду, увеличилась, а в Ленинградской области – уменьшилась.

Одним из факторов недостижения запланированных результатов по передаче в аренду лесных участков является длительность процедур подготовки земельных участков к передаче в аренду и затягивание мероприятий по передаче в аренду.

Так, в Костромской области период вовлечения в оборот (с момента регистрации права собственности Российской Федерации до подписания договора аренды) в отношении отдельных лесных (земельных) участков составил 3 года и более¹¹⁰.

110.

Например, вовлечение в оборот лесных участков с кадастровыми номерами 44:20:000000:478, 44:20:000000:479, 44:11:000000:511, 44:23:143102:254, 44:01:000000:744, 44:23:000000:519, 44:23:000000:524, 44:23:000000:520, 44:17:000000:482, 44:12:000000:678, 44:09:000000:675, 44:09:000000:678, 44:09:000000:683, 44:09:000000:714, 44:07:132601:1714 осуществлялось от 14 до 39 месяцев.

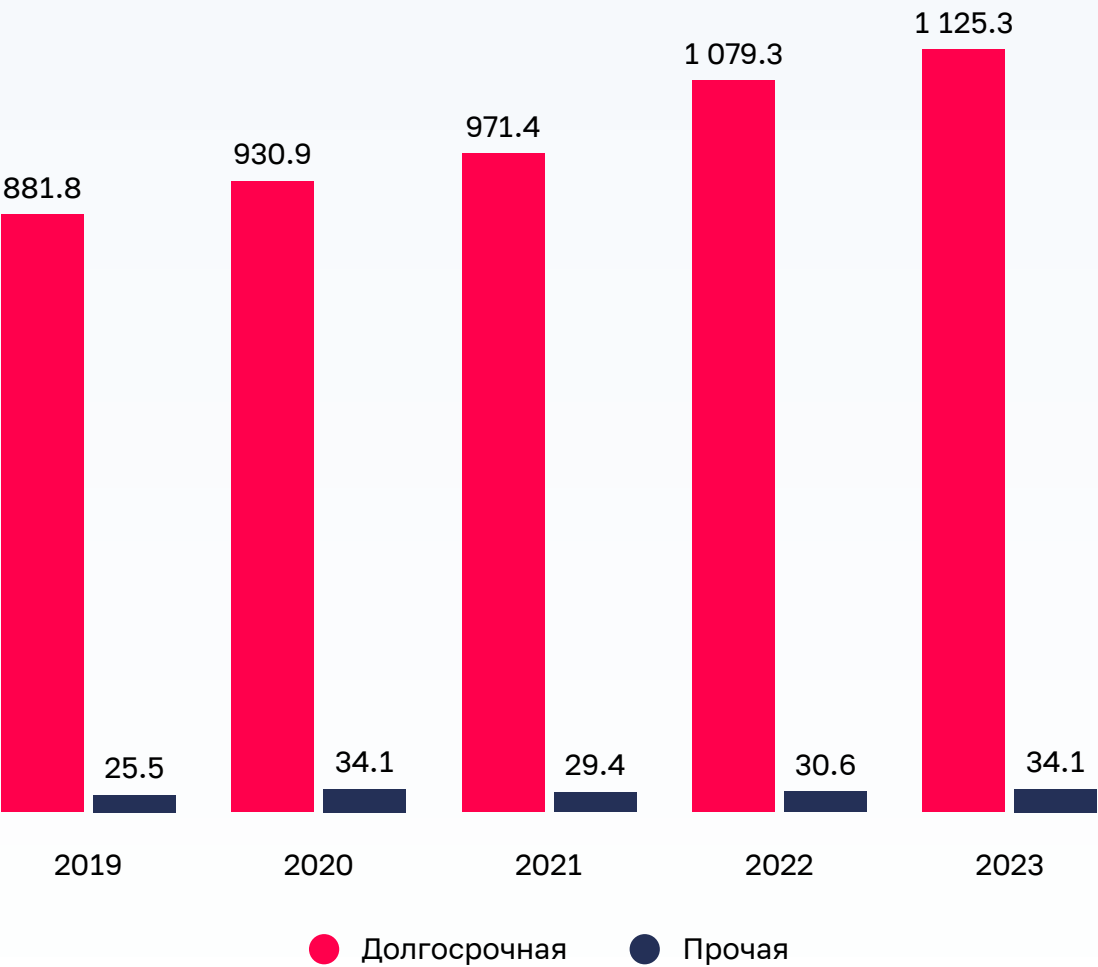
Нарушений в расчете ставок арендной платы не установлено, вместе с тем установлены случаи занижения начальной цены аукциона¹¹¹.

Основная доля дебиторской задолженности (более 97 %¹¹²) приходится на доходы будущих периодов, что подтверждает прогнозы по росту поступлений доходов от сдачи лесных участков в аренду.

Рисунок 11

Дебиторская задолженность по аренде лесных участков

млрд руб.



111. При проведении 21 марта 2024 года аукциона на право заключения договора аренды лесных участков с кадастровыми номерами 47:01:1209001:1057 и 47:01:1209001:1056 для заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений (грибы) Комитетом по лотам № 2 и 3 установлена начальная цена, равная минимальному размеру арендной платы, в размере 1 010,88 рубля и 113,72 рубля в год. При расчете начальной цены аукциона Комитетом применены минимальные суммы урожайности по 4 из 8 видов грибов, предусмотренные Лесохозяйственным регламентом Рошинского лесничества Ленинградской области, и приняты к расчету белые грибы, не указанные в Лесохозяйственном регламенте Рошинского лесничества, что привело к занижению начальной цены аукциона от 5 399,51 до 17 234,09 рубля для лота № 2 и от 610,37 до 1 947,16 рубля для лота № 3.

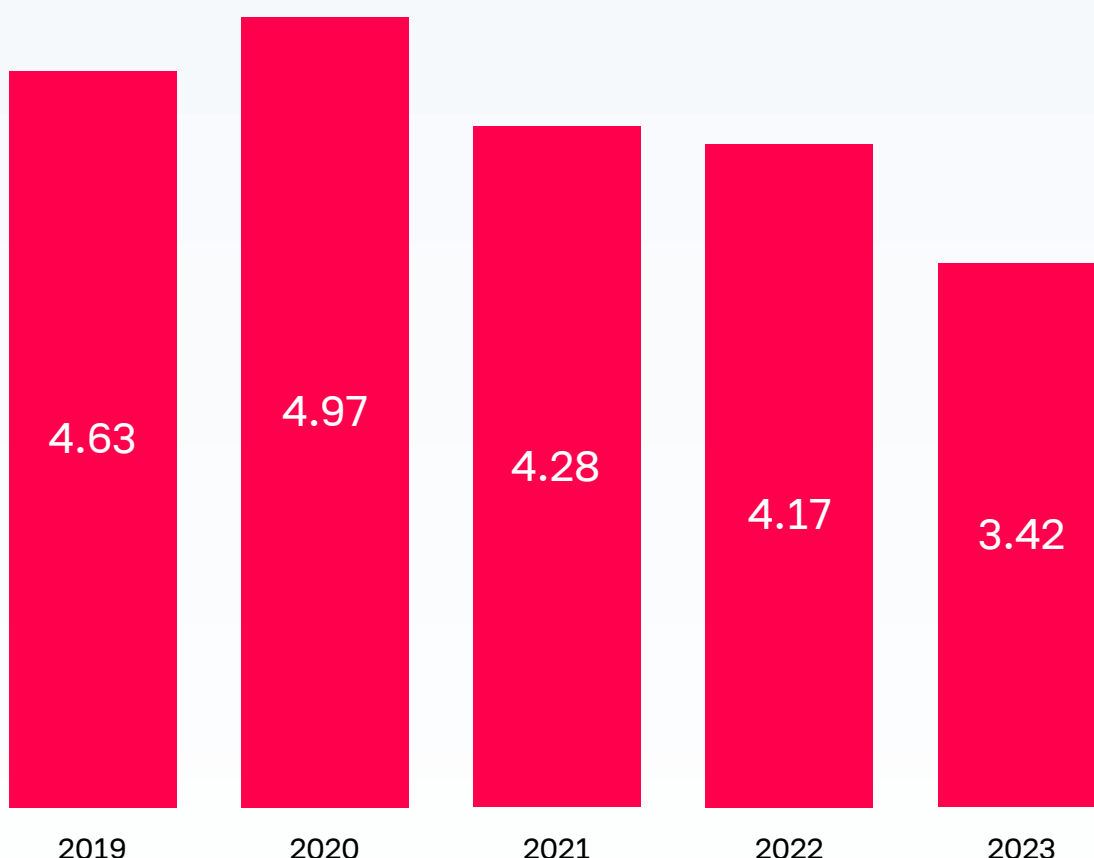
112. По состоянию на конец 2023 года.

Доля недоимок по плате за использование лесных участков в федеральный бюджет в общей сумме причитающихся платежей за использование лесных участков не превышает 7% и не имеет устойчивой тенденции к уменьшению. При этом размер просроченной дебиторской задолженности с 2020 года ежегодно сокращается.

Рисунок 12

Просроченная дебиторская задолженность по аренде

млрд руб.



Департамент Костромской области, Департамент ХМАО и Комитет обеспечили увеличение объема платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации от использования лесных участков в расчете на 1 гектар земель лесного фонда, Агентством – не выполнены соответствующие планы¹¹³.

Совокупные расходы проверенных четырех уполномоченных органов на организацию проведения в проверяемом периоде конкурсов на право аренды лесных участков

113. Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в расчете на 1 гектар земель лесного фонда в 2022 году обеспечен Агентством в размере 29,2 руб./га при плановом показателе 23,6 руб./га, а в 2023 году – в размере 21,5 руб./га при плановом показателе 31,3 руб./га.

составили 261,2 тыс. рублей, в том числе 75,2 тыс. рублей в Костромской области, 106 тыс. рублей в ХМАО и 80 тыс. рублей в Республике Бурятия¹¹⁴, что значительно ниже доходов от предоставления в аренду лесных участков по итогам конкурсов.

7.3. Оценка результативности деятельности уполномоченных органов по ведению государственных информационных систем лесного комплекса

7.3.1. Оценка достижения результатов по ведению государственных информационных систем лесного комплекса

Проведенный анализ информации, содержащийся в ЛесЕГАИС, показал, что не обеспечен автоматизированный сбор информации о лесных участках, содержащейся в иных государственных информационных системах, включая ЕГРН.

Вместо этого, в ЛесЕГАИС выгружены сведения из ранее действовавшей АИС ГЛР, а также данные из используемой параллельно с ЛесЕГАИС коммерческого ПО Аверс¹¹⁵. Кроме того, данные вносятся вручную непосредственно в ЛесЕГАИС. В связи с чем в отношении значительного количества земельных участков и договоров аренды в ЛесЕГАИС внесено две и более записей, как полностью дублирующих, так и частично противоречащих одна другой.

Более 52 тыс. записей, внесенных в ЛесЕГАИС, не идентифицируемы неизменяемым, не повторяющимся во времени и на территории Российской Федерации идентификационными номерами¹¹⁶, что приводит к недостоверности сведений и снижению эффективности принимаемых решений по распоряжению лесными участками. Выявлено более 20 тыс. случаев, когда лесному участку в ЛесЕГАИС сопоставлены несколько земельных участков, учтенных одной или несколькими записями, либо часть одного или нескольких земельных участков, либо не сопоставлено ни одного земельного участка, поставленного на кадастровый учет¹¹⁷. В ряде случаев также отмечается указание в записях ЛесЕГАИС кадастровых кварталов вместо кадастровых номеров земельных участков.

114. Комитетом в проверяемом периоде не заключались договоры аренды лесных участков по результатам конкурсов.

115. Выгрузка данных из ПО Аверс в ЛесЕГАИС отсутствует, перенос сведений осуществляется вручную.

116. Например, в ХМАО в отношении 5 974 лесных участков с совокупной учтенной площадью 164,1 тыс. га в ГЛР номер учетной записи лесного участка не присвоен, в 2 041 записи в отношении 1 399 лесных участков указано более одного номера учетной записи лесного участка, в отношении 7 961 лесного участка в ГЛР внесено более одной записи, при этом характеристики объекта (вид использования, площадь) в различных записях могут как различаться, так и совпадать. Всего в ГЛР сделано 41 204 записи в отношении таких объектов.

В Республике Бурятия в 12 записях о лесных участках с совокупной учтенной площадью 1,4 тыс. га указано более одного номера учетной записи лесного участка, в 1 229 записях в отношении 727 объектов учета в ЛесЕГАИС номер учетной записи лесного участка не присвоен, в отношении 869 объектов учета в ЛесЕГАИС имеется более одной записи, при этом характеристики объекта (вид использования, площадь) в различных записях могут как различаться, так и совпадать.

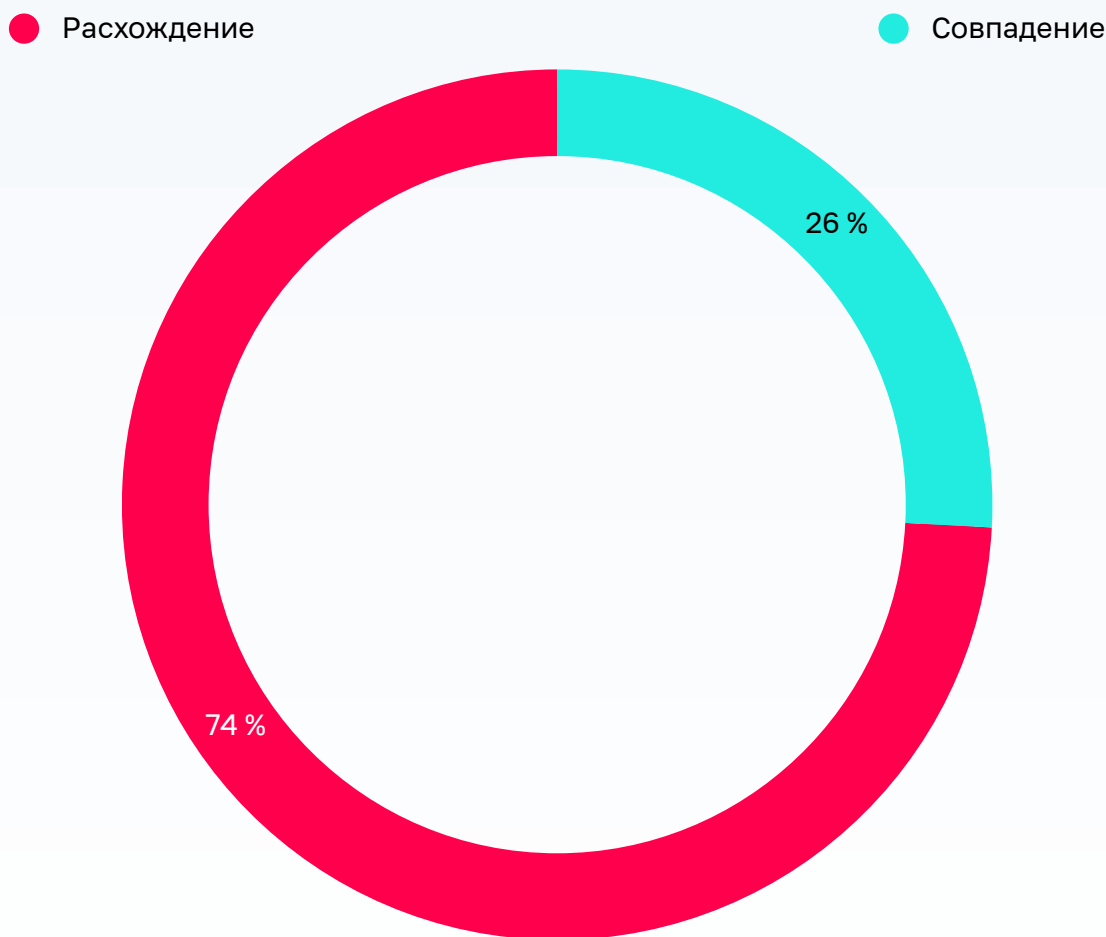
117. Например, в Ленинградской области в 3 476 записях в ЛесЕГАИС в отношении 2 876 лесных участков сведения о кадастровом номере земельного участка отсутствуют, в отношении 2 298 записей в ЛесЕГАИС указаны повторяющиеся кадастровые номера земельных участков. В ХМАО в 13 380 записях в отношении 10 806 лесных участков сведения о кадастровом номере лесного участка отсутствуют, а 474 земельным участкам земель лесного фонда поставлено в соответствие несколько лесных участков. Всего повторяющиеся кадастровые номера земельных участков указаны в отношении 1 904 лесных участков.

В 795 записях ЛесЕГАИС также отсутствуют сведения о площади переданных в аренду лесных участков, в 236 – об их местоположении, в 970 случаях отсутствуют достоверные сведения о государственной регистрации прав для долгосрочных договоров аренды. Отмечается существенное количество опечаток и технических ошибок в данных ГЛР, учтенных в ЛесЕГАИС¹¹⁸.

Установлено существенное расхождение данных ГЛР и ЕГРН в 74 %¹¹⁹ (оценочно), при этом в силу части 5 статьи 1 Закона № 218-ФЗ государственная регистрация права в ЕГРН является единственным доказательством существования зарегистрированного права.

Рисунок 13

Расхождение данных ГЛР и ЕГРН



118. В настоящее время в ЛесЕГАИС отсутствует возможность внесения сведений о безвозмездной передаче круглой древесины и материалов из дерева для нужд СВО, в связи с чем общественные организации, получающие такую продукцию для нужд СВО.

119. Средний показатель расхождения данных федеральных реестров рассчитан на основе пообъектного сопоставления выгрузок по состоянию на 1 июля 2024 года с учетом разумных допущений в части корректировки технических ошибок (опечаток) в данных ГЛР. Ввиду низкого качества данных ГЛР значение приведенного параметра является приблизительным.

Выявлены 11 лесных участков общей площадью 65,2 тыс. га и совокупной кадастровой стоимостью 921,5 млн рублей, в отношении которых зарегистрированы права частной, муниципальной и собственности субъектов Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия Росреестром приняты решения о прекращении права муниципальной собственности и собственности субъектов Российской Федерации в отношении пяти участков общей площадью 65,2 тыс. га и совокупной кадастровой стоимостью 909,7 млн рублей¹²⁰.

Согласно положению о взаимодействии ЛесЕГАИС с иными государственными информационными системами¹²¹ в целях обеспечения взаимодействия предполагается использование информационно-технологической инфраструктуры, применяемой для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе единой системы межведомственного электронного взаимодействия, вместе с тем постоянный автоматизированный обмен данными с другими информационными системами не предусмотрен, а планы по технологическому взаимодействию ЛесЕГАИС с ЕГРН и РФИ отсутствовали.

Уполномоченные органы преимущественно обеспечивают направление обновленных сведений о лесных участках, включая сведения о правах и обременениях, в ЛесЕГАИС и в ЕГРН, в том числе по результатам работы межведомственных рабочих групп, созданных в регионах для устранения сведений взаимоисключающего характера о земельных участках из ГЛР и ЕГРН в порядке, установленном Федеральным законом от 29 июня 2017 г. № 280-ФЗ¹²² («лесная амнистия»).

С 2025 года для ведения ГЛР предусмотрено использование федеральной государственной информационной системы лесного комплекса (далее – ФГИС ЛК), создание и эксплуатацию которой обеспечивает Рослесхоз и доступ к которой предоставляется уполномоченным органам с сентября 2023 года поэтапно. В настоящее время ФГИС ЛК в промышленную эксплуатацию не введена.

Наполнение данных ФГИС ЛК осуществляется уполномоченными органами вручную, в том числе путем загрузки в систему файлов в машиночитаемом формате, например, содержащих векторные и семантические данные о лесотаксационных выделах в форматах shp и dbf, и выгрузки из ЕГРН в отношении земельных участков, расположенных в границах лесничеств, в формате xml. Признаков автоматизации механизмов обмена данными ФГИС ЛК с другими федеральными реестрами не выявлено. Учитывая низкое качество данных ЛесЕГАИС, в случае автоматической загрузки таких данных из ЛесЕГАИС во ФГИС ЛК отмечаются существенные риски в части возможности использования ФГИС ЛК для принятия управленческих решений.

120. Письмо Росреестра от 6 декабря 2024 г. № 01-11829-ТГ/24.

121. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2014 г. № 1370.

122. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель». В положение о Комитете включен пункт, согласно которому к функциям Комитета отнесено представление предложений об устранении противоречий в содержащихся в ЕГРН сведениях о лесных участках, что можно отнести к лучшим практикам.

В целях гармонизации данных ГЛР со сведениями ЕГРН и РФИ в части лесных участков целесообразно за основу ГЛР взять данные ЕГРН, настроив промышленный поток данных между системами в целях оперативного получения обновлений и обеспечения контроля уполномоченных органов за формированием (изменением, ликвидацией) участков в границе лесничеств и регистрацией (прекращением) прав в отношении таких участков, что позволит упростить и ускорить направление сведений в регистрирующие органы при вовлечении лесных участков в хозяйственный оборот.

Сведения о лесных участках и зарегистрированных в отношении них правах также должны автоматически направляться в Росимущество для учета в РФИ, что позволит решить проблему отсутствия сведений в РФИ без увеличения нагрузки на сотрудников уполномоченных органов (лесничеств).

7.3.2. Оценка использования ресурсов при ведении государственных информационных систем лесного комплекса

Общая сметная стоимость работ по созданию ФГИС ЛК, предусмотренная концепцией ее создания¹²³, на 2021–2024 годы составляет 3 979 млн рублей, что на 42,1 % меньше изначально планируемого объема затрат¹²⁴. За период с 2021 года по III квартал 2024 года израсходовано 3 430,0 млн рублей, или 86,2 % от предусмотренного объема, при этом под лимиты 2024 года законтрактовано еще 305,0 млн рублей¹²⁵. Таким образом, совокупная стоимость создания ФГИС ЛК ожидается в размере 3 735,1 млн рублей, или 93,9 % скорректированной плановой стоимости.

Расходы на эксплуатацию ФГИС ЛК в 2023 году составили 260,0 млн рублей, в 2024 году – 112,3 млн рублей.

123. Утверждена приказом Рослесхоза от 15 июня 2023 г. № 728.

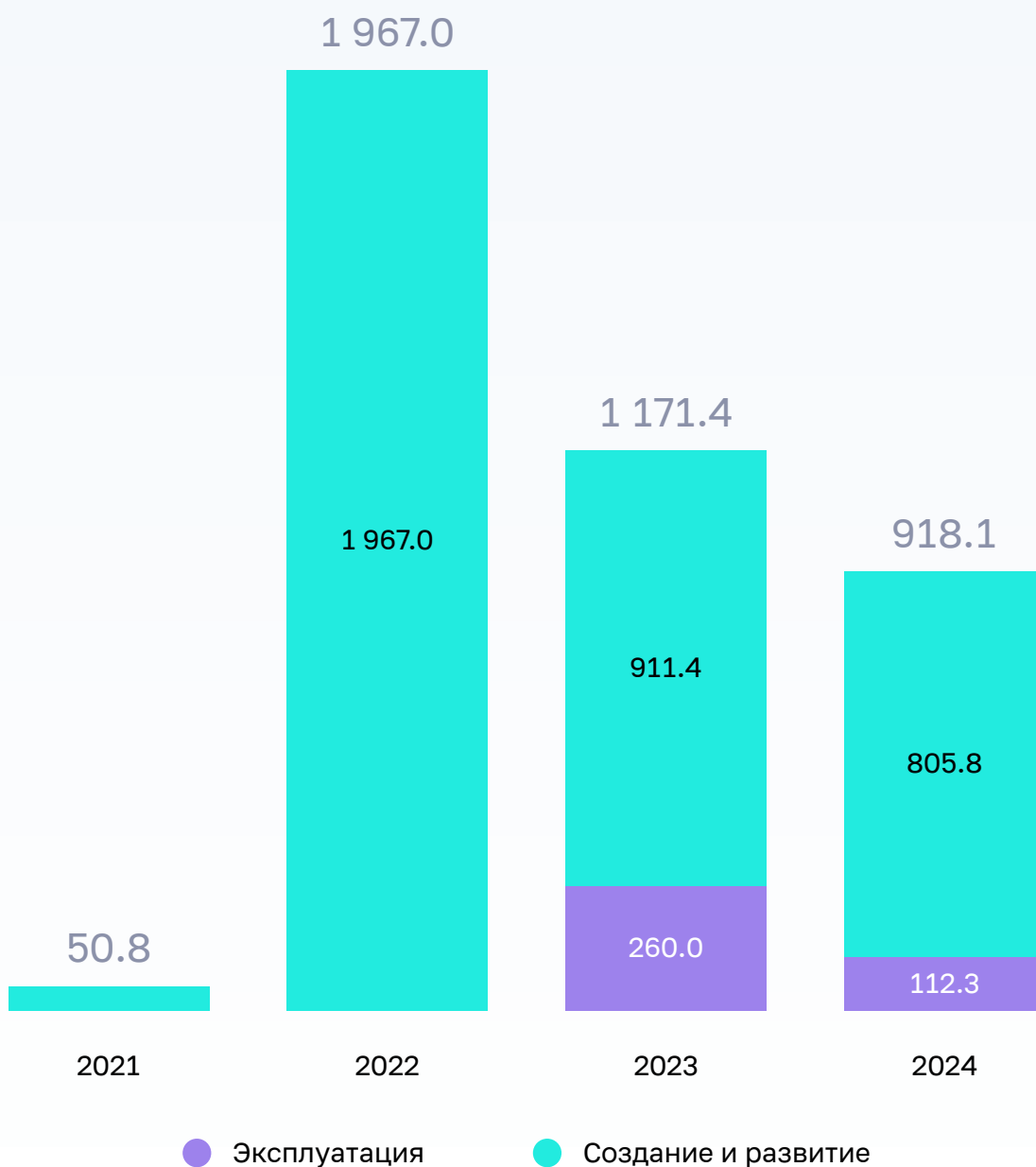
124. Согласно приказу Рослесхоза от 3 ноября 2021 г. №841 – 6 875 млн рублей.

125. По государственному контракту от 23 августа 2023 г. № 1770559884023000021.

Рисунок 14

Расходы на создание, развитие и эксплуатацию ФГИС ЛК

млн руб.

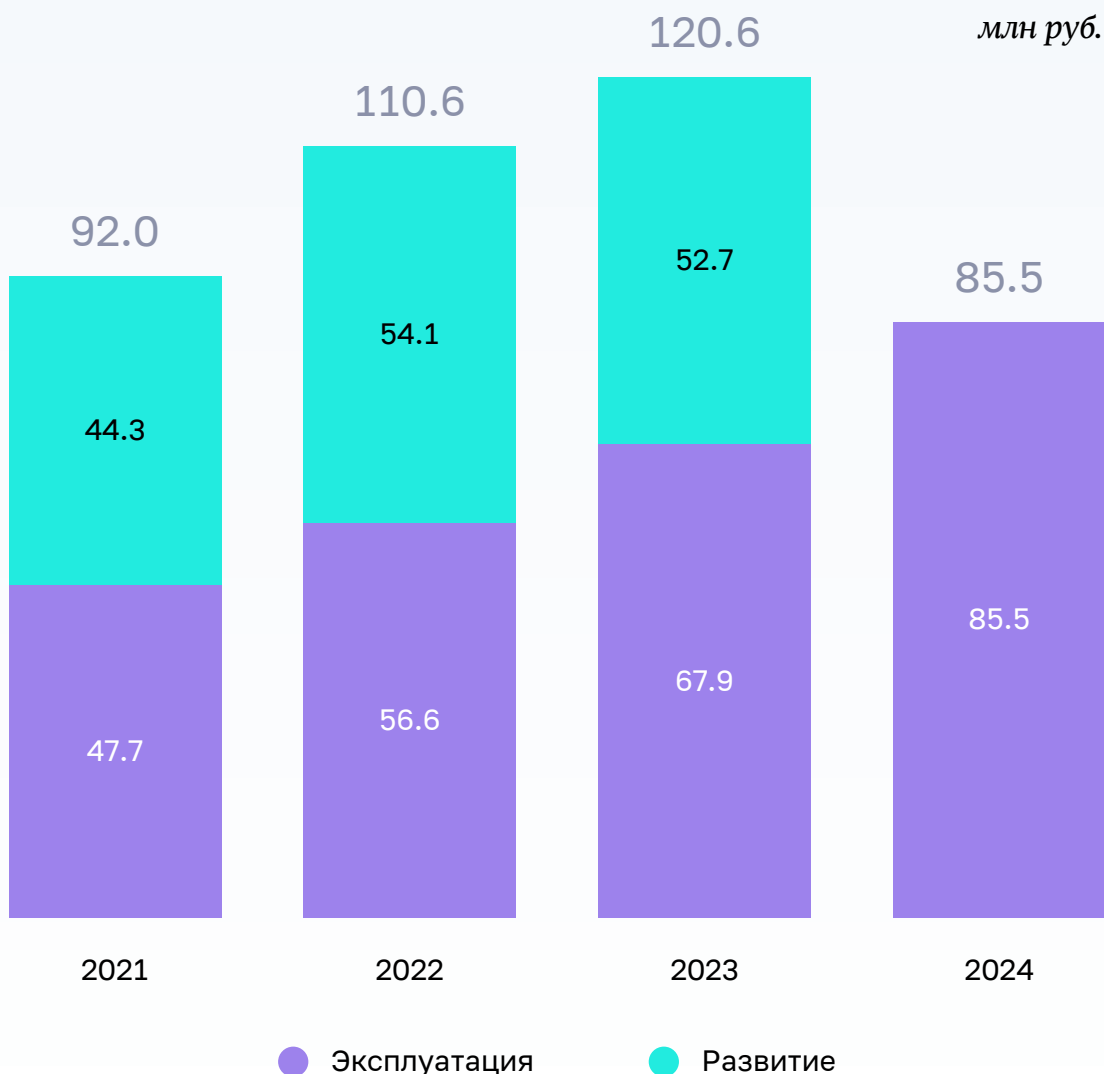


Одновременно с этим, Рослесхозом в 2021–2023 годах также осуществлялись расходы на развитие ЛесЕГАИС в совокупном размере 151,2 млн рублей. Ежегодные расходы на эксплуатацию ЛесЕГАИС выросли с 47,7 млн рублей в 2021 году до 85,5 млн рублей в 2024 году, или на 79,2 %, и составляют 76,1 % аналогичных расходов ФГИС ЛК¹²⁶.

126. Согласно сводной бюджетной росписи остатки неиспользованных средств на мероприятия по развитию и эксплуатации ФГИС ЛК и ЛесЕГАИС по итогам 2023 года практически отсутствуют.

Рисунок 15

Расходы на развитие и эксплуатацию ЛесЕГАИС



Расходы уполномоченных органов на обслуживание и развитие ПО Аверс осуществляются преимущественно за счет средств субвенции в среднем размере 2,8 млн рублей в год по региону, что для бюджета Российской Федерации составляет ориентировочно 234 млн рублей в год. Закупки осуществляются как у единственного поставщика, так и путем проведения конкурентных процедур, при этом для таких закупок характерно фактическое отсутствие конкуренции¹²⁷, а исполнителем по государственным контрактам во всех случаях является ООО «Аверс Информ»¹²⁸.

127. Снижение начальной (максимальной) цены контракта по всем аукционам составляет 0 % или 1 %.

128. ИНН правообладателя ПО Аверс в Ленинградской области и ХМАО – 0256017902, в Республике Бурятия и Костромской области – 0278177233, оба юридических лица принадлежат одним и тем же физическим лицам.

8. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Получены замечания и комментарии руководителя Рослесхоза и исполняющего обязанности председателя Комитета по природным ресурсам Ленинградской области, на которые составлены заключения.

9. Выводы

9.1. Рослесхозом осуществляется оценка эффективности реализации уполномоченными органами переданных полномочий в сфере лесных отношений в соответствии с установленными критериями.

При этом Рослесхозом не оценивается достоверность отчетности уполномоченных органов в отношении переданных в пользование лесных участков, а также исполнение уполномоченными органами обязанностей по государственной регистрации прав пользования лесными участками.

9.2. Уполномоченные органы реализуют переданные полномочия в соответствии с законодательством в сфере лесных отношений, вместе с тем в деятельности уполномоченных органов выявлено значительное количество нарушений и недостатков при предоставлении в аренду лесных участков. Существенных нарушений в расчете ставок арендной платы и администрировании доходов федерального бюджета не установлено.

9.3. Отдельные ставки для расчета арендной платы, утвержденные Постановлением № 310, не изменялись с 2007 года и не обеспечивают справедливую стоимость аренды лесных участков.

Представляется необходимым рассмотреть вопрос о пересмотре ставки арендной платы за единицу площади лесного участка при ведении охотничьего хозяйства в отношении участков, не занятых охотничьей инфраструктурой. В качестве основы предлагается применение кадастровой стоимости лесного участка.

9.4. Целевые показатели по передаче в аренду лесных участков в уполномоченных органах ежегодно не выполняются. Фактические поступления по доходам федерального бюджета от аренды показывают разнонаправленную динамику: в Ленинградской области и Республике Бурятия ежегодно снижаются, а в ХМАО и Костромской области повышаются.

Доля площадей земель лесного фонда, переданных в аренду, и динамика изменения указанного показателя в регионах различна, в целом по Российской Федерации площадь, переданных в аренду лесных участков, ежегодно снижается. В этой связи лесные участки передаются в аренду недостаточно результативно.

9.5. Выявлены нарушения уполномоченными органами Ленинградской области и ХМАО сроков направления сведений для внесения в реестр недобросовестных лесопользователей, что влечет возможность доступа такого лесопользователя к лесным ресурсам в предпринимательских целях в других субъектах Российской Федерации.

9.6. Порядок и требования к заключению договоров безвозмездного пользования лесными участками и предоставлению лесных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования уполномоченными органами в целом соблюдаются, однако в ряде случаев нарушены сроки оказания указанных государственных услуг.

Административные регламенты по предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование и постоянное (бессрочное) пользование требуют актуализации.

9.7. В настоящее время публичные сервитуты массово устанавливаются в отношении «свободных» участков. Выявлена тенденция замены аренды лесного участка на публичный сервитут, что ведет к недополучению доходов федерального бюджета. Необходимо определить размер платы за публичный сервитут на землях лесного фонда, не обремененных правами третьих лиц, в качестве которого можно рассмотреть размер соответствующей арендной платы.

Зафиксированы нарушения уполномоченными органами порядка установления публичных сервитутов. Соответствующий административный регламент и типовое соглашение не утверждены.

9.8. В субвенциях, обеспечивающих финансирование переданных полномочий, не конкретизирован объем расходов федерального бюджета на организацию предоставления лесных участков в пользование. Исполнение бюджета по субвенциям в 2023 году составило 99,8 %.

9.9. Данные ГЛР о лесных участках в части информации, хранящейся в ЛесЕГАИС, не являются полными и достоверными. Уполномоченными органами допущены нарушения и недостатки при внесении сведений в ЛесЕГАИС.

Технологическое взаимодействие ЛесЕГАИС с ЕГРН отсутствовало при наличии значительных расхождений сведений о лесных участках, учтенных в ЛесЕГАИС, с данными о земельных участках земель лесного фонда, учтенных в ЕГРН. Оценочная степень совпадения ГЛР и ЕГРН в части учета лесных участков остается крайне низкой (74 %).

Расходы Рослесхоза на создание, развитие и эксплуатацию ФГИС ЛК и ЛесЕГАИС в 2023 году и за 9 месяцев 2024 года составили 2,3 млрд рублей.

Деятельность уполномоченных органов по ведению государственных информационных систем лесного комплекса не в полной мере результативна.

9.10. Выявлены системные нарушения, связанные с отсутствием разработанных пользователями лесных участков и представленных на государственную экспертизу проектов освоения лесов, лесных деклараций и отчетов об использовании лесов, об охране лесов от пожаров, о защите лесов, об охране лесов от загрязнения и иного негативного воздействия, о воспроизводстве лесов, а также непринятие уполномоченными органами мер по устранению указанных нарушений и привлечению лесопользователей к административной ответственности.

Выявлены нарушения уполномоченных органов при направлении на государственную регистрацию договоров аренды, безвозмездного пользования, сервитутов и права постоянного (бессрочного) пользования.

9.11. Искажения, допущенные объектами контрольного мероприятия при формировании отчетности по форме № 6-ОИП за 2023 год, повлекли недостоверность соответствующей отчетности Рослесхоза в отношении количества и площади лесных участков, предоставленных в пользование.

9.12. При отсутствии надлежащих оснований из федеральной собственности с 2013 по 2024 год выбыл ряд земельных участков, ранее составляющих части земельного участка с кадастровым номером 10:00:0000000:43, входящего в состав земель лесного фонда Российской Федерации. Материальный ущерб составил 186,0 млн рублей (расчетно).

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации, в котором предложить поручить в срок до 2 февраля 2026 года:

- поручить Росимуществу, Росреестру и Рослесхозу разработать мероприятия по верификации сведений о лесных участках, содержащихся в ГЛР, РФИ и ЕГРН в целях внесения полной и достоверной информации;
- Минприроды России совместно с иными заинтересованными ФОИВ подготовить предложения о пересмотре порядка определения ставки арендной платы за единицу площади лесного участка при ведении охотничьего хозяйства в отношении участков, не занятых охотничьей инфраструктурой;
- поручить Росреестру совместно с иными заинтересованными ФОИВ подготовить предложения об определении платы за публичный сервитут на землях лесного фонда, не обремененных правами третьих лиц, в размере соответствующей арендной платы.

10.2. Направить информационное письмо в Минприроды России с предложением в срок до 2 февраля 2026 года проработать вопросы:

- о внесении изменений в Административный регламент № 57, Административный регламент № 559, Административный регламент № 558,

Административный регламент № 282 в целях их приведения в соответствие действующему законодательству;

- об установлении срока представления на государственную экспертизу проектов освоения лесов лицами, использующими леса на праве постоянного (бессрочного) пользования;
- о внесении изменений в приложение 2 к приказу Минприроды России № 692 в части исключения требования о направлении одного экземпляра заверенной копии лесного плана субъекта Российской Федерации на бумажном носителе и одного на электронном носителе (CD-R).

10.3. Направить информационное письмо в Рослесхоз с предложением в срок до 30 сентября 2025 года проработать вопрос о размещении на официальном сайте Рослесхоза информации, предусмотренной приложением № 1 к приказу Минприроды России от 29 июня 2018 г. № 301.

10.4. Направить информационное письмо в Росимущество с предложением в срок до 2 февраля 2026 года актуализировать данные РФИ в целях полного и достоверного отражения сведений о лесных участках.

10.5. Направить информационное письмо в Росреестр с предложением в срок до 30 сентября 2025 года проработать вопрос о внесении изменений в приказ Росреестра № П/0150 в целях дополнения формы ходатайства об установлении публичного сервитута сведениями о площади части земельного участка, планируемого к предоставлению на условиях публичного сервитута.

Сведения о предложениях (рекомендациях) по итогам настоящего контрольного мероприятия приведены в карте предложений (рекомендаций), являющейся приложением № 15 к настоящему отчету.

10.6. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации директору Департамента недропользования и природных ресурсов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, руководителю Комитета по природным ресурсам Ленинградской области, руководителю Республиканского агентства лесного хозяйства и директору Департамента лесного хозяйства Костромской области с требованиями устранить выявленные нарушения и недостатки.

10.7. Направить обращения Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и в Рослесхоз.

10.8. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации (в качестве приложения к информационному письму).

